



América do Sul



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Celso Amorim
Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Embaixador Carlos Henrique Cardim

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

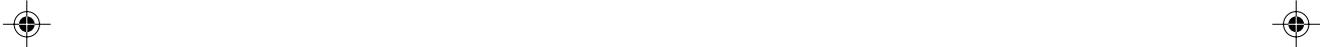
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br



II Conferência Nacional de Política Externa e
Política Internacional - II CNPEPI

“O Brasil no Mundo que vem aí”

América do Sul



Rio de Janeiro, 30 de março de 2007.



Brasília, 2008





Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes e Lílian Silva Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Impresso no Brasil 2008

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional -
II CNPEPI : (2 : Rio de Janeiro : 2007).
Seminário América do Sul : América do Sul. - Brasília : Fundação
Alexandre de Gusmão, 2008.

182 p.

ISBN 978.85.7631.095.2

1. Política externa - América do Sul. I. Conferência Nacional de
Política Externa e Política Internacional. II. CNPEPI : 2 : Rio de
Janeiro : 2007. II. Título. III. Série.

CDU: 327:94(98) (042.3)

Direitos de publicação reservados à

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

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14.12.2004.



SUMÁRIO

Apresentação	7
I - Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa	11
<i>Jorge d'Escragnolle Taunay Filho</i>	
II - Uma visão geral sobre a Venezuela	33
<i>Darc Costa</i>	
III. O Paraguai: um país desconhecido	61
<i>Maria Susana Arrosa Soares</i>	
IV - Análise de aspectos da Argentina contemporânea	87
<i>Williams Gonçalves</i>	
V - A outra volta do bumerangue: Estado, movimentos sociais e recursos naturais na Bolívia (1952-2006)	113
<i>Maurício Santoro Rocha</i>	
VI - Os dilemas uruguaios	155
<i>Ricardo Seitenfus</i>	
VII - Guiana e Suriname: uma outra América do Sul	175
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	





APRESENTAÇÃO







APRESENTAÇÃO

Em seus pronunciamentos em diversos fóruns, tanto o Presidente Lula como o Ministro Celso Amorim têm ressaltado que a integração da América do Sul constitui a mais elevada prioridade da política externa brasileira.

A superação do subdesenvolvimento e das profundas desigualdades que têm caracterizado a realidade da região requer a união dos países do continente e um espaço sul-americano integrado nos planos políticos, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura. No mundo complexo e competitivo em que vivemos, o Brasil busca assim uma integração real e efetiva da América do Sul que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região.

O presente Seminário, através das diversificadas análises de seus participantes, trouxe valiosa contribuição para o entendimento mais aprofundado do tema.





I.

**COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE
NAÇÕES - CASA**





COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - CASA

Jorge d'Escragnole Taunay Filho*

INTRODUÇÃO – CONTEXTO INTERNACIONAL E O IMPERATIVO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

O Brasil é um país com população de cerca de 186 milhões de pessoas (5ª maior do mundo), território de mais de 8,5 milhões de km² (5º maior do mundo), mais de 15 mil km de fronteiras terrestres (3ª maior do mundo), PIB de cerca de US\$ 1,7 trilhão anual (10º maior do mundo por paridade de poder de compra). Nossas reservas de água doce e de biodiversidade são as maiores do planeta. A base industrial e a infra-estrutura do País nos permitem produzir mais de 31 milhões de toneladas anuais de aço (9ª maior produção do mundo) e cerca de 365 bilhões de kW/hora de eletricidade (10ª maior produção mundial). Temos, ainda, impressionante malha rodoviária de cerca de 2 milhões de km (4ª maior do mundo) e malha ferroviária de mais de 30 mil km (8ª maior do planeta).

Com esse gigantismo em todas as dimensões apontadas, seria legítimo, em princípio, intuir que o Brasil dispõe, sozinho, de capacidade tanto para atuar com destaque nos principais foros e negociações internacionais quanto para avançar no sentido do desenvolvimento do espaço nacional. A realidade do presente sistema internacional, porém, exige uma análise mais complexa.

* Embaixador da carreira diplomática. Subsecretário-Geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores. Secretário Pro Tempore da Comunidade Sul-americana de Nações em 2006.



Em primeiro lugar, o mundo não mais permite o isolamento como opção viável. A política internacional de hoje extravasa, em muito, as questões diplomáticas “clássicas”, como paz, guerra, assuntos territoriais e comerciais. Direitos humanos, meio ambiente, criminalidade organizada, pobreza extrema e migrações, entre diversos outros temas, há bastante tempo deixaram de ser tratados apenas no âmbito dos Estados soberanos. Sem que isso signifique cessão ou compartilhamento de soberania, os governos e demais atores internacionais preocupam-se com o que se passa dentro das fronteiras alheias, pois podem ser afetados de maneira significativa.

Evidentemente, quanto maior a proximidade geográfica, mais numerosas e intensas as implicações de fenômenos ocorridos fora do território de um país. A poluição é um problema global, mas a contaminação de rios, por exemplo, causará mais danos nos países limítrofes. O mesmo pode ser aplicado a rotas de narcotraficantes ou de migrações. No que tange aos temas da diplomacia clássica, a proximidade é também determinante: guerras e questões de limites são assuntos tipicamente de vizinhos. Nenhum país, por maior que seja, consegue promover seus objetivos sem um entorno articulado, próspero, estável e integrado.

No caso específico do Brasil, a grande variedade dos temas externos, somada à proximidade geográfica, demanda um forte engajamento do País com sua vizinhança imediata – a América do Sul. Como toda ação de política externa, esse envolvimento deve dar-se, preferencialmente, de forma positiva, estreitando o diálogo político e o entendimento mútuo, em prol de objetivos comuns.

Além da multiplicação de assuntos de transcendência internacional, a revolução nos meios de informação, comunicação e transportes – observada nas últimas décadas do século XX, culminando no que se chama de “globalização” ou “mundialização” – gerou um ambiente econômico internacional marcado pela competitividade extrema e pela escala planetária dos processos produtivos. Ainda que

teoricamente benéficas para os “consumidores”, essas características da economia mundial demonstraram propensão a reduzir a autonomia das políticas de desenvolvimento dos Estados e a gerar exclusão socioeconômica, sobretudo na periferia do sistema econômico mundial.

Ao mesmo tempo, a globalização tem apresentado consideráveis oportunidades de desenvolvimento para os países e regiões que foram capazes de minimizar os custos desse processo e de auferir os maiores benefícios. A Índia, a China e o Chile têm sido exemplos bem-sucedidos de inserção globalizada. Entretanto, para cada uma dessas histórias de sucesso, deverá haver mais de uma dezena de experiências menos felizes.

Afora os casos de países pequenos que realizam a função de entrepostos comerciais, prestadores de serviços (como Cingapura, entre outros) ou até paraísos fiscais, a escala econômica necessária para o sucesso na globalização supera o nível dos estados nacionais. De fato, observam-se movimentos de regionalização econômica no mundo inteiro, a maioria com características de integração. Até a maior potência, os EUA, há mais de dez anos avança o NAFTA – ao qual vem a somar o Acordo de Livre Comércio entre os EUA e os países da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR, que entrou em vigor recentemente), redundando, na prática, em uma extensão do bloco norte-americano.

A integração é, em grande medida, responsável pelo “renascimento” da economia da Europa após a II Guerra. O processo de integração mais profundo existente, a União Européia, foi recentemente estendido ao total de 25 membros, tendo ainda vários outros países como postulantes ao ingresso. O Leste e o Sudeste asiático também apresentam grande proximidade econômica, apesar da ausência de uma institucionalização mais profunda. Trata-se, em grande medida, de áreas de influência das economias chinesa e japonesa.

Em conclusão, nota-se na atualidade mundial forte tendência à regionalização econômica, muitas vezes por meio de processos

integracionistas que se encontram em expansão. A escala nacional tornou-se pequena demais para lidar com a competição econômica globalizada e os inevitáveis choques externos. O regionalismo provavelmente surge como forma de proteger, ainda que de maneira limitada, as economias nacionais – produtores, consumidores e capacidade estatal de realizar políticas econômicas – dentro dos blocos, uma vez que a competição e a padronização de regras e políticas são exacerbadas pelo processo de globalização. O regionalismo serviria, também, para aumentar o peso negociador e decisório dos países integrados em foros internacionais. Além disso, a integração regional pode ser encarada, pelos países em desenvolvimento, como uma forma de garantir mercados mais ou menos “cativos”, em um ambiente de elevada competição e marcado por grandes assimetrias entre, de um lado, países desenvolvidos e suas grandes multinacionais, e, de outro, países em desenvolvimento e sua escala empresarial reduzida.

Nesse sentido, não deve causar espécie o fato de que o Brasil também está buscando avançar a integração da América do Sul, seja por meio do Mercosul ou da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA). Tampouco é casual o fato de a CASA ter sido lançada em um momento em que ficavam claros os desequilíbrios inerentes às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e no qual a conclusão da Rodada Doha – chamada “Rodada do Desenvolvimento” – era adiada mais uma vez pela insistência dos países desenvolvidos em não observar o mandato negociador. Mais importante, a CASA é criada em momento de refluxo da onda neoliberal na região, após grande sofrimento com crises de confiança geradas no exterior, aumento da exclusão social e dos protestos das massas miseráveis e, no caso da Argentina, o colapso político e econômico quase completo pelo qual o país passou em 2001 e 2002.

No âmbito mais estritamente político, tampouco existe possibilidade de atuação efetiva em isolamento, mesmo por parte dos países mais poderosos do mundo. Apoios mútuos e posições

concertadas são essenciais na busca dos consensos necessários ao avanço das decisões, por exemplo, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização das Nações Unidas (ONU). A capacidade de ação coletiva determina, em grande medida, o grau de influência dos países nas questões mais sensíveis e complexas. A experiência dos EUA no Iraque ilustra dramaticamente a necessidade de contar com apoio internacional para iniciativas de maior envergadura. Exemplo oposto é o do G-20, que tem permitido ao Brasil e a seus demais membros avançarem (não sem dificuldades) seus objetivos legítimos no âmbito da Rodada de Desenvolvimento da OMC.

A estrutura do sistema internacional também demanda que países como o Brasil e os parceiros sul-americanos tenham elevado grau de proximidade e união para que possam dispor de autonomia. Atualmente, existe, de um lado, grande concentração de poder político, militar e econômico nos EUA e, de outro, alguns pólos emergentes (União Européia, China, Índia e Rússia). Não se trata, em princípio, de competir com os EUA ou oferecer alternativas contra-hegemônicas, mas, ao contrário, de garantir que, sendo multipolar, o sistema internacional funcione de maneira mais equilibrada e concertada, em benefício, inclusive, da potência hegemônica. A efetividade do direito internacional e do multilateralismo requer um substrato real de capacidades. Como apontou Edward Carr em seu “Vinte anos de crise”, o divórcio entre o poder e a utopia é a receita do fracasso de iniciativas na arena internacional.

A maneira mais factível de o Brasil auxiliar nesse movimento pela multipolaridade é formar, em parceria com os vizinhos sul-americanos, um bloco capaz de lidar com os demais pólos em condições mínimas de equilíbrio e igualdade. No sistema internacional que se delinea, a escala dos atores preponderantes é gigante: EUA, China, UE, Rússia e Índia. Nesse sentido, é significativo que a CASA tenha sido criada justamente em um momento em que as instituições

multilaterais e o direito internacional tinham sua efetividade colocada em xeque pelo unilateralismo dos EUA, marcadamente no episódio da invasão do Iraque, no início de 2003. Doutrinas como “ataque preventivo”, a definição de “Estados bandidos”, o maniqueísmo simplório e letal do “conosco ou contra nós”, entre outros aspectos, demonstraram a necessidade de reforço na capacidade de ação coletiva da América do Sul.

O cenário internacional da criação da CASA é marcado por profundas assimetrias econômicas, sociais e políticas, que resultam, em larga medida, dos rumos que tomou o processo de globalização nas últimas décadas. Com o delineamento de um mundo mais conflituoso e imprevisível, no qual apenas os atores de escala continental terão voz, o continente escolheu, ao buscar uma aproximação integradora, não se tornar mero espectador de decisões importantes que lhe poderiam afetar.

A CASA vem preencher uma lacuna em matéria de articulação política em nosso continente. Todas as regiões do mundo estão politicamente estruturadas em torno de um mecanismo de articulação política e de integração. Por exemplo, os países do Caribe, organizados em sua Comunidade, o CARICOM, da mesma forma que os da América Central, congregaram-se na SICA e os da América do Norte, nos mecanismos do NAFTA. Seria, pois, pouco compreensível que a América do Sul, continente de claros contornos geográficos e congregando 12 países, não dispusesse de instituição política comunitária.

Importa ressaltar que a CASA não se baseia na contraposição ou antagonismo perante outros blocos e regiões, mas serve para explorar fundamentalmente as virtudes intrínsecas ao processo de integração. Nesse sentido, a CASA constitui esforço complementar aos demais processos de integração regional (Mercosul, ALADI, CAN, etc.), e deverá contribuir, ademais, para o fortalecimento da unidade de toda a América Latina e Caribe. A integração sul-americana não se

dá em contraposição, tampouco, às relações da América do Sul – e do Brasil em particular – com os parceiros extra-regionais, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Em suma, a construção da Comunidade Sul-americana de Nações não é um projeto excludente, exclusivista ou contraposto a nenhum outro.

AMÉRICA DO SUL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS COMUNS

Tendo examinado brevemente o ambiente internacional da criação da CASA, é fundamental discorrer sobre a Comunidade a partir da ótica interna ao processo – ou seja, das oportunidades que a integração sul-americana representa para seus membros, individualmente, e para suas relações mútuas. Além da proximidade geográfica, tratada acima, justificam também a integração sul-americana as oportunidades e os desafios comuns aos países do continente.

A América do Sul é uma região de enorme potencial. Sua extensão total, cerca de 17,7 milhões de km², supera a da Rússia, com as vantagens de um clima mais propício. O território sul-americano abriga ecossistemas diversos, como o Caribe, a Amazônia, os Andes, os Pampas e as regiões geladas do sul do continente. Assim como os EUA, o continente está situado entre os oceanos Atlântico e Pacífico. A população sul-americana é de mais de 370 milhões de habitantes (menor apenas que as populações de Índia e China) e seu PIB, de cerca de US\$ 3,3 trilhões (em paridade de poder de compra), somente é superado pelos EUA e pela China.

A região encontra-se em processo de expansão econômica (da ordem de 5% ao ano) com baixos índices de inflação, taxas de juros decrescentes e redução da vulnerabilidade externa, em função do crescimento de suas exportações. Na América do Sul, encontram-se elementos fundamentais para seu desenvolvimento presente e futuro: abundantes recursos energéticos, renováveis e não-renováveis; grandes reservas minerais; reservas abundantes de recursos hídricos; potencial



superlativo de produção de alimentos; e a mais rica biodiversidade do planeta.

Ao contrário de todas as outras regiões, a América do Sul apresenta poucos litígios territoriais, todos com possibilidades de solução negociada. A longa manutenção da paz no continente contrasta a política regional com todas as demais regiões, a ponto de estudiosos de segurança internacional como Barry Buzan considerarem a América do Sul uma “under-conflictual anomaly”. Trata-se, ainda, de um continente onde impera a tolerância, seja racial, religiosa ou política.

Desde o fim do ciclo dos “regimes de segurança nacional”, a América do Sul tem apresentado grande vitalidade democrática, com a crescente incorporação ao processo político das camadas menos privilegiadas. Esse movimento, aliás, favorece a integração, uma vez que, tanto por motivos pragmáticos quanto emotivos ou culturais, os povos sul-americanos favorecem a união do continente. A relativa homogeneidade lingüística da América do Sul facilita o diálogo regional em todos os aspectos. Historicamente, ademais, existem grandes coincidências que nos unem, desde os processos de colonização e as independências nacionais – inclusive com alguns libertadores comuns a vários países, como Bolívar e San Martín. Todos esses fatores reforçam o sentido sul-americano de destino comum.

Os maiores desafios da América do Sul também são comuns aos países do continente. A região, apesar de sua imensa riqueza econômica, natural e cultural, apresenta flagelos humanos de graves proporções, entre eles a pobreza extrema, a exclusão social, a incidência de doenças contagiosas como malária e dengue, além da excessiva desigualdade de renda e riqueza. Também é comum aos países sul-americanos a necessidade de diversificar e desenvolver suas economias, superando condições muitas vezes frágeis e subordinadas na divisão internacional do trabalho e no sistema financeiro internacional.

Em conclusão, a América do Sul oferece condições naturais, políticas e econômicas inigualáveis para uma integração profunda em

escala continental. Ao mesmo tempo, são gravíssimas as vulnerabilidades da região, sobretudo aquelas de ordem social e econômica. Por serem comuns aos países, no entanto, essas dificuldades contribuem para a percepção da existência de realidades e destinos compartilhados, reforçando, assim, o espírito da integração. Fortalecem, ainda, a noção de que, unidos, os povos sul-americanos têm melhores possibilidades de desenvolverem plenamente seu potencial.

A COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA

Tendo tratado brevemente o ambiente internacional em que se insere a integração sul-americana, além das oportunidades e desafios que unem os países e povos do continente, é momento de proceder a uma descrição sucinta da institucionalidade e dos objetivos da Comunidade Sul-americana de Nações. A CASA foi estabelecida em Cusco, no dia 8 de dezembro de 2004, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul. Em grande medida, representa a culminação e o aprofundamento do processo de cúpulas presidenciais sul-americanas, iniciado em 2000. Também é resultado da aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), cujo ponto de maior destaque foi o acordo de livre comércio assinado em 2003 – que, em conjunto com outros acordos regionais, criou, na prática, uma área de livre comércio sul-americana, à qual Guiana e Suriname deverão se associar, sem prejuízo de suas obrigações no âmbito do CARICOM.

Os documentos fundacionais da CASA, aprovados pela III Reunião de Presidentes, são a Declaração de Cusco e a Declaração de Ayacucho, que estabelecem os princípios e a orientação política básica da Comunidade. Nesses documentos, sobressai, em primeiro lugar, a idéia de criar a CASA a partir da convergência da institucionalidade existente, ou seja, sem duplicação de esforços ou criação de novas instâncias burocráticas, que implicariam novas despesas.

Outro destaque das Declarações de Cusco e Ayacucho é a ampla área abrangida pela CASA, que inclui a coordenação e concertação política e diplomática “que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas”, passando por referências ao livre comércio regional, à integração energética e de infra-estrutura e pela cooperação científico-tecnológica, entre outros pontos. Num plano mais operacional, a Declaração de Cusco encomendou aos Chanceleres sul-americanos a elaboração de uma “proposta concreta de ação”. Nesse sentido, as reuniões de Cusco e Ayacucho representaram, nas palavras do Chanceler Celso Amorim, “o marco zero, e não o ponto de chegada” da integração sul-americana.

A I Reunião de Chefes de Estado da CASA (Brasília, 29 e 30 de dezembro de 2005) conferiu maior organização, detalhamento e profundidade à Comunidade. Foram aprovados a “Declaração Presidencial e Agenda Prioritária” e o “Programa de Ação”, que estabeleceram uma estrutura organizacional básica, determinaram as áreas de atuação prioritária e tarefas a serem executadas durante a Secretaria Pro Tempore Brasileira. Além desses documentos gerais, outros sete, mais específicos¹ foram aprovados na ocasião.

Decidiu-se que a CASA contaria com reuniões anuais de Chefes de Estado, encontros semestrais de Chanceleres – preparados, por sua vez, por reuniões de Vice-Chanceleres – e com reuniões de Ministros setoriais sem periodicidade definida, convocadas pelos Chefes de Estado. Criou-se também a figura da “Troika” – formada pelo país sede da reunião e pelos países-sede das reuniões do ano anterior

¹ “Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul”, “Declaração sobre Integração na Área de Infra-estrutura”, “Decisão sobre Propostas Apresentadas Durante o Diálogo Presidencial”, “Decisão sobre Propostas dos Presidentes do Uruguai e da Venezuela”, “Declaração sobre o Seguimento da Cúpula América do Sul-Países Árabes”, “Declaração sobre a Cúpula Comunidade Sul-americana de Nações-União Africana” e “Declaração Conjunta sobre a Colômbia”. Os Presidentes também referendaram, na ocasião, a “Declaração de Caracas no Âmbito da I Reunião dos Ministros de Energia da Comunidade Sul-americana de Nações” e a “Declaração sobre Segurança Cidadã na América do Sul”, ambas aprovadas em nível ministerial.

e do ano seguinte –, que está incumbida de apoiar as atividades da Secretaria Pro Tempore. Permaneceu, nesse contexto, a orientação de não criar novas instâncias de integração, contando a CASA com a convergência da institucionalidade existente, sem a assunção de novos compromissos financeiros. Ressalte-se que os Presidentes encomendaram às Secretarias do Mercosul, da ALADI, da CAN e do CARICOM a preparação de estudos sobre convergência dos acordos de complementação econômica existentes na América do Sul, redução de assimetrias e convergência institucional dos processos integradores da região.

As seguintes áreas foram consideradas prioritárias para a ação no âmbito da CASA: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; e telecomunicações.

Em 9 de dezembro de 2005, em Montevideu, por ocasião da Cúpula do Mercosul, realizou-se uma Cúpula extraordinária da Comunidade Sul-americana de Nações. Na ocasião, foi criada a Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-americana, a partir de proposta dos Presidentes Tabaré Vázquez e Hugo Chávez. Formada por representantes pessoais dos Presidentes sul-americanos, a Comissão Estratégica reuniu-se por cinco vezes em 2006 com a missão de elaborar propostas para fortalecer a integração sul-americana. O produto final desse esforço foi um relatório entregue à II Reunião de Chefes de Estado da CASA (Cochabamba, 8 e 9 de dezembro de 2006). Trata-se de precioso arcabouço de idéias organizadas sobre os rumos da integração, das quais uma parte já se refletiu nos documentos emanados em Cochabamba. O relatório da Comissão Estratégica segue sendo importante material de inspiração e consulta para os próximos passos na construção da CASA.

A Comissão Estratégica de Reflexão constituiu também um grupo de trabalho “ad hoc” sobre integração financeira sul-americana,

que, entre outros assuntos, discutiu propostas sobre criação de um banco de fomento sul-americano e de um mercado regional de títulos de dívidas soberanas. O relatório final do grupo “ad hoc” integra o documento entregue pela Comissão Estratégica aos Presidentes, em Cochabamba.

Entre setembro de 2005 e dezembro de 2006, o Brasil exerceu a Secretaria Pro Tempore da CASA, a qual tive a honra de coordenar. Foi um período de grande aprendizado e de trabalho intenso e muito frutífero. A fim de sinalizar a prioridade brasileira conferida ao avanço da Comunidade, visitei todas as capitais sul-americanas, ocasião em que tive a felicidade de conhecer melhor meus interlocutores na região. Os esforços da Secretaria Pro Tempore brasileira se desenvolveram no sentido de buscar implementar as tarefas e de organizar as reuniões encomendadas pelos Presidentes durante a Cúpula de Brasília. Foram realizadas cerca de vinte reuniões ministeriais e setoriais, em áreas tão diversas como turismo, migração, defesa, biocombustíveis, ciência e tecnologia, cultura e saúde.

Em novembro de 2006, em Santiago, durante a III Reunião de Chanceleres da CASA, foi assinado o primeiro tratado celebrado no âmbito da CASA: “Acordo entre os Estados Membros da Comunidade Sul-americana de Nações sobre Dispensa da Exigência de Visto de Turista e Habilitação de Documentos de Identidade para Ingresso e Trânsito em Seus Territórios.” Trata-se de passo pioneiro no sentido da criação de uma verdadeira cidadania sul-americana. Demonstra-se, com esse Acordo, a vocação da Comunidade Sul-americana de Nações para produzir benefícios concretos para os povos da região.

A II Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações teve lugar em 8 e 9 de dezembro, em Cochabamba, Bolívia. Na ocasião, com a Declaração de Cochabamba e dez outros documentos aprovados², deu-se renovado impulso à

² Além da Declaração de Cochabamba, foram aprovadas as seguintes Declarações: “Integração Física sul-americana”; “Integração Energética Sul-americana”; “O Desenvolvimento Social e Humano Inclusivo como um dos Eixos da Comunidade Sul-

institucionalidade da CASA, que passou a contar com as seguintes instâncias:

- a) Reuniões anuais de Chefes de Estado e de Governo;
- b) Reuniões semestrais de Chanceleres;
- c) Reuniões ministeriais setoriais;
- d) Comissão de Altos Funcionários e
- e) Secretaria Pro Tempore.

Como se vê, a maior inovação institucional da Cúpula de Cochabamba foi a criação da Comissão de Altos Funcionários, incumbida de “assegurar, no plano executivo, a implementação das decisões presidenciais e ministeriais e a coordenação das iniciativas existentes, evitando duplicação de esforços e sugerindo iniciativas concretas no marco dos grandes objetivos regionais e das ações de impacto imediato.” A Comissão, que delibera por consenso, conta com o apoio técnico de uma estrutura reduzida que funcionará, ao longo de 2007, no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro. Até o momento, a Comissão de Altos Funcionários já se reuniu por duas vezes (25/01/2007 e 14 e 15/03/2007). A principal tarefa da Comissão, conforme mandatado em Cochabamba, será a discussão de um tratado constitutivo que dê consistência jurídica, densidade político-institucional e identidade internacional à CASA.

À Comissão de Altos Funcionários estão subordinados cinco Grupos de Trabalho, também criados pela Cúpula de Cochabamba, nas áreas de infra-estrutura, integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, políticas sociais e educação. Os GTs deverão propor agendas e iniciativas concretas em suas áreas de

americana de Nações”; “Alívio da Dívida com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)”; “Chamado para a Constituição de um Espaço Parlamentar Sul-americano”; “Rumo à Construção de uma Política e Agenda Regional em Matéria de Saúde”; “Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas”; “O Papel das Florestas no Desenvolvimento Sustentável e Estabilidade Climática”; “Integração Educacional Sul-americana”; e “Questão das Ilhas Malvinas”.

competência. Na área social, a II Reunião de Chefes de Estado da CASA criou o Mecanismo de Cooperação Técnica Regional para o intercâmbio de experiências e o assessoramento em políticas sociais e o Fundo de Desenvolvimento Social e Humano Inclusivo, coordenado por um Conselho Técnico e com participação dos países membros.

Paralelamente à Cúpula presidencial de Cochabamba, a sociedade civil sul-americana organizou uma “Cúpula Social”, que tratou de temas como integração da infra-estrutura, políticas sociais regionais e integração financeira. Os resultados da Cúpula Social foram amplamente discutidos com os Vice-Chanceleres sul-americanos e encaminhados para conhecimento da II Reunião de Chefes de Estado.

A III Reunião de Chefes de Estado da CASA deverá ser realizada em outubro próximo, na Colômbia. Será antecedida, em 16 e 17 de abril, de reunião extraordinária dos Presidentes sobre integração energética, que terá lugar em Caracas.

Merecem destaque as iniciativas de relacionamento externo da CASA, que têm reforçado a identidade internacional e coesão interna da Comunidade. Em maio de 2005, realizou-se, em Brasília, a primeira edição da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Cúpula ASPA), ocasião na qual se emitiu a Declaração de Brasília. Esse documento, além de expressar pontos de vista em comum sobre importantes questões internacionais da atualidade, estabelece um mecanismo de cooperação. Tem sido intensa a agenda de seguimento da Cúpula ASPA. Entre outras atividades, já se realizaram reuniões de Ministros de Cultura e de Ministros das Áreas Econômicas; houve três reuniões de altos funcionários; e foi criada a Biblioteca ASPA, que já conta com sítio na internet (www.bibliaspa.com.br) e que deverá ter, em breve, seu primeiro livro editado. Um dos resultados mais importantes da iniciativa foram as negociações, já em estágio final, de um tratado de livre comércio entre o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo. A segunda Cúpula ASPA deverá ter lugar em 2008, no Marrocos.

Outra iniciativa externa bem-sucedida é a Cúpula África-América do Sul, proposta pelo Presidente da Nigéria, Olosegun Obasanjo, e recebida com entusiasmo pela Cúpula da CASA de Brasília. A primeira edição da Cúpula AFRAS realizou-se em novembro de 2006, em Abuja, e resultou na aprovação de Declaração Conjunta e Plano de Ação, que estabelecem as principais áreas e modalidades de cooperação e de concertação inter-regionais. Criou-se, ademais, o Fórum de Cooperação África-América do Sul, a ser coordenado inicialmente pela Nigéria e pelo Brasil. A exemplo da Cúpula ASPA, decidiu-se institucionalizar a Cúpula AFRAS, que ocorrerá a cada dois anos, alternadamente entre as duas regiões. Haverá reuniões anuais de Chanceleres. O seguimento da iniciativa será garantido por um comitê de altos funcionários, com apoio da Comissão da União Africana e da Secretaria Pro Tempore da CASA. A próxima Cúpula África-América do Sul deverá ser realizada em 2008, em Caracas.

A agenda de diálogo externo da CASA deve ser ampliada, ainda, para outras regiões. A II Reunião de Chefes de Estado da Comunidade determinou que se inicie a preparação de uma Cúpula América do Sul-Ásia. Estão sendo feitos os primeiros contatos para essa ambiciosa iniciativa, cujo sucesso dependerá, em grande medida, da capacidade de acomodar a diversidade política que se observa no continente asiático.

PERSPECTIVA BRASILEIRA SOBRE A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

O Governo brasileiro considera a integração da América do Sul a mais elevada prioridade de sua política externa. Entende que a superação do subdesenvolvimento e das profundas desigualdades que têm caracterizado a realidade da América do Sul requer a união definitiva dos países do continente, em um espaço sul-americano integrado nos âmbitos político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura. Essa integração, traduzida na Comunidade Sul-americana



de Nações, constitui requisito estratégico para a inserção adequada de nossas economias e sociedades em um ambiente internacional crescentemente competitivo e, por vezes, contrário aos interesses legítimos de nossos povos. A experiência mostra que não haverá outro caminho para os países da América do Sul fora da integração.

Não é mais possível pensar no desenvolvimento soberano de nossos países e nossos povos sem atentar para o bem-estar de nossos vizinhos. O Brasil está empenhado em contribuir de maneira ativa para a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base nos ideais democráticos e de justiça social.

O Mercosul tem papel central na integração sul-americana. Como bem afirmou o Ex-Vice-Presidente da Argentina, Carlos “Chacho” Alvarez, atual presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, “um Mercosul forte é o alicerce indispensável à construção da CASA”. Assim como a União Européia, o Mercosul está aberto à incorporação de novos parceiros, que conferirão maior peso e solidez ao bloco. Chegou o momento de transformar o Mercosul, concebido como projeto comercial, em projeto de integração econômica. A chave para isso será a redução de assimetrias – situações desiguais exigem tratamentos desiguais.

O Governo brasileiro está consciente de que a integração deve dar-se em diversos planos, por meio da participação em vários mecanismos associativos. Essa premissa é fundamental à CASA, que nasceu com a missão de realizar a convergência inovadora dos processos existentes. Nesse sentido, a CASA já surgiu forte, sobre os alicerces de um significativo patrimônio de realizações representado pelo Mercosul, pela CAN, pela ALADI e os 24 acordos de complementação econômica existentes entre nossos países, pelo sistema da Bacia do Prata, a OTCA, a CAF, o FONPLATA, a IIRSA, os acordos e as múltiplas iniciativas que já estamos promovendo no campo da integração física de transportes, energia e comunicações.

Nessa multiplicidade de processos, a América do Sul é, no seu todo, a nossa realidade política, geográfica, econômica, social e cultural imediata. Esses esforços não se anulam nem são substituíveis pela CASA. Devem ser articulados entre si, com plena participação de todos os países sul-americanos, somando-se na promoção efetiva dos objetivos comuns da região.

Na área de infra-estrutura, temos o principal déficit de integração em nossa região. A América do Sul é um continente que ainda não se comunica adequadamente. A conexão física, energética e de comunicações entre os países sul-americanos constitui um dos pilares da integração. Promoverá o comércio e os investimentos, o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças, desenvolverá cadeias produtivas regionais e favorecerá a presença do Estado, coibindo atividades ilícitas, em especial, a degradação ambiental. Entre outros aspectos, pretendemos fazer, no século XXI, o que os EUA fizeram no século XIX: a interligação entre os oceanos Atlântico e Pacífico.

O compromisso do Brasil com a integração da infra-estrutura regional é inequívoco e se traduz em ações. O Governo brasileiro financiou, desde 2003, mais de 40 projetos de infra-estrutura na região, num total de US\$ 5,4 bilhões. Há uma carteira da ordem de US\$ 2 bilhões em análise para financiamento pelo Brasil. Trata-se tanto de projetos inscritos na Agenda de Implementação Prioritária da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA) quanto de outras iniciativas bilaterais e plurilaterais, sempre em sintonia com as prioridades apresentadas pelos nossos vizinhos.

A área específica de energia apresenta grandes oportunidades para a integração do continente, podendo ter o mesmo papel que o carvão e o aço tiveram para a integração européia. Nosso continente dispõe de uma das maiores reservas mundiais de fontes de energia, renováveis e não-renováveis. O desafio está em promover os investimentos e as associações estratégicas que permitam sua utilização em termos justos e com benefício para todos, com base nos princípios

da segurança de acesso, justa remuneração e estabilidade das relações jurídicas. Além de fortalecer os esforços de exploração e refino de petróleo e gás por nossas empresas, devemos também aprofundar a cooperação em matéria de combustíveis renováveis, como o etanol, o biodiesel e o H-Bio, que representam grandes possibilidades para o desenvolvimento de nosso campo e de nossa segurança energética. A interconexão elétrica entre os países sul-americanos também deve ser ampliada.

O Brasil entende que o desenvolvimento da infra-estrutura regional deve ocorrer com estrita observância da preservação ambiental e respeito às comunidades locais. A Declaração de Presidentes da II Reunião de Chefes de Estado da CASA prevê que os projetos de infra-estrutura na região deverão atender a “critérios de desenvolvimento social e econômicos sustentáveis” e “preservar o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas”.

Questão intimamente ligada à integração da infra-estrutura regional é o desenvolvimento de mecanismos financeiros sul-americanos capazes de alavancar a capacidade regional de financiamento da agenda de integração sul-americana na área social, produtiva e de infra-estrutura. Devemos buscar alternativas de financiamento que levem em conta a realidade financeira dos países sul-americanos e que, ao mesmo tempo, preservem sua capacidade reguladora e sua autonomia decisória.

Na verdade, não faltam recursos em nossa região. A poupança regional destina-se, contudo, em sua maior parte, a uma ciranda financeira que inibe os investimentos produtivos e em infra-estrutura. Nesse sentido, os países da região vêm discutindo propostas de mecanismos financeiros regionais, entre os quais se podem destacar: (i) a incorporação de todos os países da América do Sul como membros plenos da Corporação Andina de Fomento (CAF) e a conseqüente transformação da Corporação em organismo regional e (ii) a criação de um mecanismo multilateral de garantias, que propicie a viabilização

de financiamentos públicos e privados de longo prazo com custo inferior ao praticado no mercado financeiro. Também é importante ampliar a coordenação macroeconômica e recorrer a mecanismos inovadores, como os pagamentos em moedas nacionais (como entre Brasil e Argentina) e o lançamento conjunto de bônus da dívida externa.

É possível avançar rapidamente nos mecanismos financeiros sul-americanos com base nos conceitos de institucionalização gradual, porém com aproveitamento imediato das experiências mais bem sucedidas de utilização dos recursos existentes nos países da região. O Governo brasileiro tem reiterado, ademais, a importância de utilizar e valorizar o Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos da ALADI (CCR), que tem garantido e viabilizado projetos de integração que, de outra forma, não se realizariam.

O Brasil reconhece que é preciso superar o problema das assimetrias nas relações de comércio com seus vizinhos, que levam à persistência de superávits significativos em favor do lado brasileiro. Nesse sentido, estamos nos esforçando para aumentar as importações de produtos de nossos parceiros sul-americanos, entre outros instrumentos, por meio do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI).

Também temos contribuído, inclusive com financiamentos, para aumentar nossos investimentos no continente e, assim, construir autênticas cadeias produtivas regionais. Além disso, empresas brasileiras vêm realizando investimentos diretos de grande vulto nos países vizinhos. O volume de inversões brasileiras na região entre 2003 e 2005 alcançou a cifra de US\$ 16,3 bilhões. Seguramente as cifras de 2006, assim que divulgadas pelo Banco Central, propiciarão mais uma grata surpresa.

Por fim, uma breve nota sobre a institucionalidade da CASA. O Governo entende que a Comunidade está apoiada no patrimônio acumulado pelas instituições existentes. Contudo, deve ser muito mais do que o simples somatório do que já existe. O Brasil tem favorecido



o progressivo reforço institucional da CASA, sem, para isso, criar uma estrutura pesada. Também estamos dispostos a assumir, gradativamente, os conteúdos de supranacionalidade que todo processo integrador implica. Uma Comunidade forte deve estar dotada dos instrumentos operacionais necessários. Nesse sentido, serão de central importância, em 2007, as discussões no âmbito da Comissão de Altos Funcionários a respeito de um acordo constitutivo da Comunidade.

A América do Sul é o espaço natural para que criemos nosso modelo específico de integração, adequado às necessidades, recursos e particularidades da região em que estamos inseridos. Ela é nossa realidade geográfica, histórica, econômica e social, e integrar-se-á, inevitavelmente, por meio de forças que fogem ao alcance dos Estados. Circunstâncias históricas muito específicas mantiveram os países sul-americanos afastados uns dos outros. Se pretendemos desempenhar um papel relevante entre as nações e, principalmente, se desejamos criar condições para o desenvolvimento pleno de nossos povos, as circunstâncias atuais exigem a construção de um futuro compartilhado.



II.

**UMA VISÃO GERAL SOBRE A
VENEZUELA**





UMA VISÃO GERAL SOBRE A VENEZUELA

Darc Costa*

1 – ASPECTOS GEOGRÁFICOS

A República Bolivariana da Venezuela se situa no norte da América do Sul, tem como capital Caracas e tem um total de fronteiras de 4.993 km: ao norte, o Mar do Caribe; ao leste, o Oceano Atlântico e a Guiana (743 km de fronteira); ao oeste, a Colômbia (2.050 km) e, ao sul, o Brasil (2.200 km), compartilhando a Amazônia com mais oito países da região. Sua localização a coloca em área de influência política e econômica dos Estados Unidos. Sua área total é de 916.445 km², da qual 0,3% é submersa, e sua população é de 24.287.670 habitantes, apresentando, portanto, uma densidade populacional de 29 hab/km². A Venezuela reclama um território em litígio à Guiana (Guiana Essequiba), a oeste do Rio Essequibo, que corresponde a 60% do território deste país, alegando que esse espaço teria sido indevidamente tomado pela Inglaterra no século XIX. O país possui um grande número de ilhas nas Pequenas Antilhas, fazendo fronteira marítima com Trinidad e Tobago, Aruba e Antilhas Holandesas.

A população venezuelana se concentra nas áreas urbanas ao norte, cerca de 85% da população, e somente 5% da população vive ao sul do Rio Orinoco, apesar de essa área constituir metade da área do país. Seu povo combina heranças de ameríndios, espanhóis e africanos, além de imigrantes italianos, portugueses, alemães e árabes que

* Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ. Membro do Conselho Diretor do Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos (CEBRES) e do Conselho Editorial do jornal Monitor Mercantil. Vice-Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).



ingressaram em grande número no país no século XX. Sua língua oficial é o espanhol e sua principal religião, o catolicismo romano.

A Venezuela é dividida em três zonas naturais: os Andes e outras ramificações montanhosas a oeste e ao norte; o centro, ocupado pela planície do Rio Orinoco; e no sudeste, a elevação rochosa do Maciço das Guianas, que se estende até as fronteiras do Brasil e da Guiana, formando uma região pouco habitada, selvática, com savanas, rios e algumas peculiaridades. Conforme já ressaltamos, as montanhas do norte concentram a maior parte da população. No litoral, em Maracaibo e no Golfo de Paria, encontram-se as principais bacias petrolíferas. Além de hidrocarbonetos, o país conta com jazidas de ferro, bauxita, manganês, tungstênio, ouro, diamantes e cromo. No Estado de Bolívar, está localizada a maior queda d'água do mundo, o Salto Angel, com 920m de altura.

2 – RECURSOS ECONÔMICOS

A Venezuela é provida dos seguintes recursos: petróleo, gás natural, carvão, ferro, ouro, bauxita, outros minerais, poder hidráulico e diamante. O país se destaca por ser um país rico em recursos naturais, especialmente recursos energéticos, que lhe rendem a posição de potência energética – com as maiores reservas de petróleo e gás da América Latina, além de contar com potencial hidráulico e carvão. Sua atual área utilizada em atividades agrícolas é de 2,85% de seu território, estando permanentemente plantada (0,88%) e (0,6%) irrigada (CIA).

A maior parte das reservas de carvão está situada no ocidente do país e alcança 8.538 milhões de toneladas, das quais em torno de 7 bilhões (82%) se encontram no estado de Zulia, e em torno de 1 bilhão, em Táchira (12,3%) (Carbozulia).¹

¹ Zulia é uma região rica em recursos agrícolas, provendo mais de 70% do que a Venezuela consome em leite, queijo e manteiga, e também rica em petróleo, fosfatos e outros minerais, e possui um imenso lago de enorme valor estratégico.

Em 2004, BNDES, CVRD e Corpozulia chegaram a assinar um memorando com o intuito de formar uma associação para exploração em conjunto das reservas carboníferas venezuelanas, em que o BNDES participaria como agente financeiro interveniente. A possibilidade de cooperação regional na exploração desses recursos deve ser levada adiante.

Estima-se que a exploração das minas na região deve gerar no mínimo 1.500 empregos, além da construção do porto Pararú e de uma via ferroviária de 80 km. No entanto, a exploração de carvão tem enfrentado resistências de grupos ambientalistas devido à preocupação com a possível poluição dos bosques naturais, da vegetação primária, e às conseqüências para as comunidades indígenas possivelmente afetadas (Barí e os Yukpa, em Perijá; Wayúu da bacia dos rios Maché e Cachirí, bem como os Añúu e Wayúu, da Baía de Urubá), zonas de livre pastoreio e vários povoados autóctones.

Como se sabe, mais de 75% das reservas de gás do mundo se concentram na Rússia e no Oriente Médio. A América do Sul tem participação marginal, com 4% das reservas mundiais (reservas provadas de 209 TCF), em que a *Venezuela responde por 70% das reservas da região*. A distribuição das reservas provadas relevantes de gás natural na América do Sul é a seguinte: Venezuela (146,5 TCF), Bolívia (28,7 TCF), Argentina (23,4 TCF), Brasil (9,0 TCF) e Peru (8,7 TCF).

A Argentina é o maior mercado da região, com 60% do consumo do Cone Sul, tendo sua energia elétrica essencialmente térmica, baseada no gás. Mas o país com maior potencial de crescimento de consumo de gás da região é o Brasil (23% do consumo atual). Chile, Bolívia e Uruguai consomem, respectivamente, 15%, 1,9% e 0,1% do total do Cone Sul. Diferente dos outros países, onde é fenômeno recente, a exploração de reservas de gás na Argentina já ocorre de forma intensa há 40 anos. No entanto, existem algumas dúvidas sobre a velocidade de descobertas futuras, sendo previstas restrições em dez



anos, comprometendo inclusive sua exportação para o Chile. *A Venezuela é o país com potencial exportador para a região devido à sua proximidade e às suas grandes reservas. Tal cenário justifica a construção do Gasoduto do Sul (Venezuela-Brasil-Argentina), a maior obra de integração física na América do Sul, assim como a de um anel energético sul-americano, que possibilitaria: 1) um acréscimo de energia disponível aos países favorecidos que permitirá absorver o déficit do balanço de oferta e demanda de derivados de petróleo a partir da próxima década; 2) a partir da escolha do traçado, permitirá induzir novas atividades econômicas, pois o gasoduto aumenta a capacidade energética da região, aumentando sua capacidade de realizar projetos de desenvolvimento – fortalecendo sua capacidade competitiva, sua industrialização e geração de emprego e renda; 3) a integração energética sul-americana, ao prover a região com auto-suficiência e independência nesse setor estratégico e de carência mundial, fortalece a posição política (poder) e econômica da região no sistema internacional, abrindo espaços e sinergias que podem ser articuladas em prol do desenvolvimento dos países da região e superação da sua condição de subdesenvolvimento.*

A Venezuela é conhecida por ser um país abundante em **petróleo**. Desde que o petróleo foi encontrado em seu território, após a Primeira Guerra, a economia venezuelana deixou de ser essencialmente agrícola e passou a se basear na produção e exportação de petróleo.

A distribuição das reservas de petróleo no mundo é fortemente concentrada na região do Oriente Médio (61,7% em 2004), concentração essa que vem aumentando nos últimos vinte anos, ao passo que os países membros da OPEP detêm aproximadamente 75% das reservas mundiais.² Contudo, tem ocorrido queda de reservas em países importantes, tais como EUA, México, Indonésia e Reino Unido,

² A OPEP é atualmente é composta por 11 países membros: Argélia, Indonésia, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Qatar, Arábia Saudita, Emirados Árabes e Venezuela.

e um crescimento na América do Sul e na África. Venezuela e Rússia são os países com as maiores concentrações de petróleo fora do Oriente Médio, e detêm, respectivamente, 6,5% e 6,1% do total das reservas. O óleo venezuelano é considerado de baixa qualidade, o que impõe custos adicionais para extração e refino. A Venezuela produz 4% da produção total mundial, somando 2.980 milhares de barris/dia, sendo que Argentina e Brasil produzem, respectivamente, 1% e 2% (dados de 2004). Quanto ao consumo, a Venezuela atinge 577 mil barris/dia (0,7% do consumo mundial).

Reservas Mundiais de Petróleo – 2004

Região/País	Bilhões de barris	% do total mundial
América do Norte	61	5,1
EUA	29,4	2,5
Am. do Sul e Central	101,2	8,5
Argentina	2,7	0,2
Brasil	11,2	0,9
Venezuela	77,2	6,5
Europa e Eurásia	139,2	11,7
Oriente Médio	733,9	61,7
África	112,2	9,4
Ásia	41,1	3,5
Total	1188,3	100%

Fonte: BP, 2005.

O potencial petrolífero da Venezuela permite importantes ações de política externa, no âmbito mundial e especialmente no âmbito da integração regional sul-americana. Em nível mundial e regional, o potencial energético do país lhe permite a projeção de seu poder e a formação de alianças cooperativas “não alinhadas” em prol de um sistema mundial multipolar, promovendo inclusive oportunidades de



desenvolvimento em regiões mais pobres. Na integração sul-americana, destaca-se a possibilidade de independência da região nesse bem estratégico e escasso, assim como a cooperação em projetos de petroquímica (Pequiven/Braskem) e refinarias (como a Refinaria Abreu e Lima, de Pernambuco) mutuamente benéficos, objetivando não só resultados econômicos mas também políticos – dentre os quais, neutralizar a influência norte-americana na região.

3 – HISTÓRIA, PETRÓLEO E SUBDESENVOLVIMENTO: A ASCENSÃO DE CHÁVEZ

De forma geral, a economia da Venezuela se mantém há quase cem anos altamente dependente das receitas das exportações de petróleo, que somam hoje 90% das receitas de exportações, mais de 50% do orçamento do governo central e em torno de um terço do PIB. Apesar de atualmente as receitas de petróleo trabalharem em favor do desenvolvimento econômico e social da Venezuela e de mudanças na estrutura produtiva da economia, o petróleo nem sempre trouxe benefícios à economia e ao povo venezuelano; ao contrário, no passado favorecia somente a um grupo de famílias. Na história do país, a idéia da política de “semear o petróleo” esbarrava na “maldição do ouro negro”, na corrupção e no desperdício, gerando péssimos resultados econômicos e sociais.

Segundo SEVERO (2006), “A Venezuela, que muito pouco ou quase nada soube beneficiar-se dos dois choques do petróleo, de 1973 e 1978, vinha afundando em uma situação cada dia mais complicada desde o início dos anos 1980. Segundo o economista Domingo Felipe Maza Zavala, atualmente diretor do BCV, somente entre 1976 e 1995, o país recebeu cerca de 270 bilhões de dólares de ingressos petrolíferos, equivalentes a vinte vezes o famoso “Plano Marshall”. Paradoxalmente, o saldo total da dívida externa venezuelana aumentou de 16,4 bilhões de dólares para 33,5 bilhões de dólares entre 1978 e 1983. Esse é um

claro exemplo da dinâmica dilapidadora e selvagem da chamada “Venezuela Saudita”.

No início da década de 90³, a Venezuela aderiu à postura de Estado mínimo, diminuindo investimentos, privatizando setores estratégicos e reduzindo direitos trabalhistas – seguindo a receita do Fundo Monetário Internacional (FMI). Entre as empresas privatizadas, e inclusive desnacionalizadas, encontravam-se: a *Compañía Nacional de Teléfonos* (Cantv), a *Siderúrgica del Orinoco* (Sidor), a *Venezolana Internacional de Aviación S.A.* (Viasa), instituições financeiras, centrais açucareiras, estaleiros navais e empresas do setor de construção, além da previsão da entrega da PDVSA aos cartéis internacionais, em 1998. Conforme aponta SEVERO (2006), “Tudo se fez supostamente em nome da redução do *déficit* fiscal, do estímulo à entrada de capitais estrangeiros à modernização da indústria nacional, maiores *eficiência, produtividade e competitividade*, redução da inflação e diminuição do desemprego”. O resultado foi desindustrialização e continuidade da barbárie social, resultando no *Caracazo* de 1989, com o povo venezuelano indo às ruas, e nos dois levantes cívico-militares de 1992, o primeiro deles liderado pelo até então desconhecido Comandante Chávez – insurreições que frearam em certo grau a aplicação da agenda neoliberal.

A história política da Venezuela foi marcada por 40 anos de alternância no poder dos partidos Ação Democrática (social-democracia) e COPEI (democracia-cristã). A chamada IV República (1958-98) foi marcada pelos efeitos da corrupção, do desperdício e da falta de sensibilidade social. Por terem uma visão completamente apolítica e desassociada da história, analistas ortodoxos criticam o desempenho econômico do governo de Hugo Chávez. Chávez

³ Com o que foi conhecido como “Gran Viraje” e “Apertura Petrolera”, de Carlos Andrés Pérez, e com a “Agenda Venezuela”, de Rafael Caldera e Teodoro Petkoff.



chegou ao poder após vencer as eleições em 1998, como resultado dessa história e como resultado da mais catastrófica crise econômica, política, social, institucional e moral da Venezuela.

4 – A POLÍTICA DO GOVERNO DE CHÁVEZ

A política econômica de crescimento e mudança estrutural, econômica e social do Governo Chávez é configurada pelo intervencionismo (fiscal, monetário e cambial) e por políticas sociais (incluindo ações em infra-estrutura). Tal política foi inicialmente adiada e posteriormente interrompida, como veremos abaixo, onde os fatores determinantes de sua execução foram as ações do próprio governo e as reações da oposição ao processo de mudanças.⁴

Em 1999, o Presidente recém eleito Hugo Chávez encontra um país em situação econômica de crise, com uma tendência de queda verificada desde o terceiro trimestre de 1998 e a cotação internacional do barril de petróleo chegando a cerca de nove dólares (muito baixa, inclusive em termos históricos) nesse ano, e enfrenta a campanha de grandes meios de comunicação aliados a interesses estrangeiros. A Ministra de Finanças de Rafael Caldera chegou a ser mantida por nove meses no novo governo. O resultado desse ano foi o decréscimo do PIB em 6% (SEVERO, 2006).

Em 2000 e 2001, as políticas, fiscal e monetária, expansionistas do governo e o benefício da recuperação do preço do petróleo, nas quais a ação de Chávez no fortalecimento da OPEP tem um papel marcante, marcam a política do governo venezuelano. Como resultados econômicos no período, podemos

⁴ Nos seus estudos, SEVERO considera que a economia venezuelana durante o Governo Chávez possui quatro etapas distintas e claramente definidas, cada uma delas determinadas ora pelas ações do próprio governo, ora pelas reações da oposição ao processo de mudanças, resultando em significativas diferenças na direção das políticas fiscal, monetária e cambial do país. Essas etapas seriam divididas em: 1999; 2000-2001; 2003-2004; a partir de 2005.

destacar: 1) o crescimento do PIB, respectivamente, 3,7% e 3,4%; 2) o PIB não petroleiro cresceu 4% em média, enquanto o PIB petroleiro elevou-se 1,2%, o que significa a promoção de mudanças estruturais na economia do país; 3) quedas no desemprego, no índice de preços ao consumidor e nas taxas de juros; 4) aumento do crédito, do consumo e do PIB per capita, como conseqüência dos fatores anteriores.

No fim de 2001, o governo apresentou um conjunto de leis que buscavam implementar profundas transformações estruturais nos principais setores da economia e se voltaram para a estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) e para leis de hidrocarbonetos líquidos e gasosos, de terras, do sistema financeiro, do imposto de renda, das cooperativas. Isso levou a uma mudança na postura dos setores oligárquicos associados aos interesses externos sobre o petróleo, que até então se comportavam de forma ponderada, iniciando uma batalha que durou até fevereiro de 2003, tendo como episódios que tiveram conseqüências profundas na economia: a greve patronal de dezembro de 2001; o Golpe de Estado apoiado pelos EUA, em abril de 2002; a sabotagem petroleira entre o último trimestre de 2002 e fevereiro de 2003, com a greve geral de dezembro de 2002 e fevereiro de 2003.

Diante de tais acontecimentos, a economia venezuelana decresceu significativamente, em 2002 e 2003, com quedas do PIB de 8,9% e 7,7%, respectivamente. A produção petroleira chegou a cair de 3 milhões de barris diários para 25 mil, desencadeando efeitos por toda a economia e produção, quebrando centenas de empresas e gerando desemprego. Segundo SEVERO (2006),

“No primeiro e no segundo trimestres de 2003, o PIB caiu 15% e 25%, respectivamente. No total, foram sete trimestres consecutivos de queda da atividade econômica, da renda per capita, das reservas internacionais; acompanhados pela elevação do desemprego a 20,7%, da inflação a 27,1% e das taxas de juros a



DARC COSTA

22%. (...) Para compreender a magnitude da recuperação, é necessário interpretar a dimensão dos desastres de 2002 e 2003.”

A Formação Bruta de Capital Fixo chegou a 14% do PIB em 2003.

No entanto, Chávez saiu mais fortalecido da crise e a política de desenvolvimento foi restabelecida, a partir do terceiro trimestre de 2003 até hoje. Os setores golpistas das Forças Armadas e a oligarquia ficaram desmoralizados e evidenciados como antinacionalistas, esta última, especialmente devido às ações contra a PDVSA. A evolução processada conduziu, em 2006, a Formação Bruta de Capital Fixo a alcançar 24,2% do PIB.

5 – “PETRÓLEO SEMEANDO DESENVOLVIMENTO”

Com a alta dos preços do petróleo, aumentou a capacidade de financiamento (recursos à disposição) do Estado, e o Governo Chávez deu continuidade à sua política, interrompida no interregno 2002-2003. A elevação dos gastos públicos em termos absolutos, combinados com a elevação dos gastos sociais em termos absolutos e em proporção ao PIB, com a elevação do salário mínimo e a melhora de acesso ao crédito doméstico, impulsionou o crescimento da economia por 13 trimestres seguidos. O país está “semeando o petróleo” e diversificando os setores produtivos da economia.

Conforme SEVERO (2006) destaca:

“Parte dos ingressos petroleiros são utilizados como fonte de financiamento para a estruturação e o fortalecimento do mercado interno – desenvolvimento endógeno, para um processo soberano de industrialização e a definitiva independência econômica. O petróleo significa uma arma para a superação da economia rentista, improdutiva e importadora, estabelecida desde pouco antes dos anos 1920, quando iniciaram as explorações do “excremento do diabo” no Lago de Maracaibo”.

Gasto público como porcentagem do PIB

Ano	Porcentagem
1996	22,6
1997	25,4
1998	23,7
1999	24,5
2000	29,6
2001	31,6
2002	29,4
2003	31,0
2004	29,1
2005	29,5

Gasto público social como porcentagem do PIB

Ano	Porcentagem
1996	7,3
1997	9,8
1998	8,2
1999	9,4
2000	11,0
2001	12,1
2002	11,2
2003	12,1
2004	12,1
2005	12,0

Fonte: SIVOV (Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela) -
Ministerio de Planificación y Desarrollo.

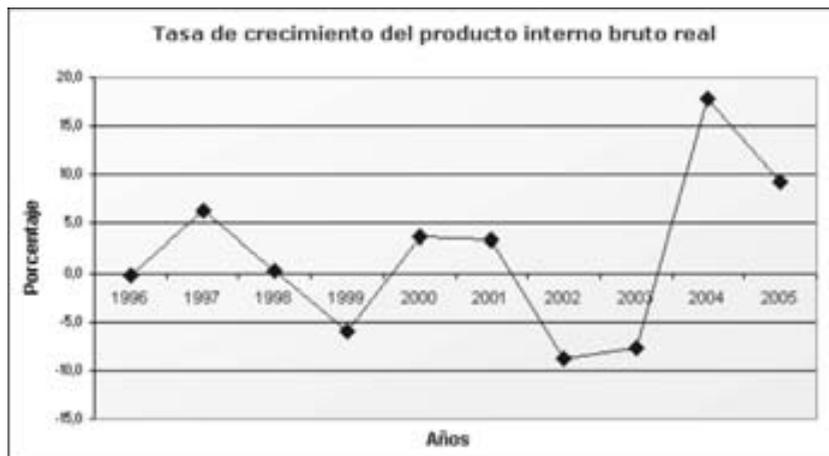


A alta dos preços e as receitas do petróleo também têm sido usadas para a ascensão política da Venezuela no sistema internacional, conforme observado acima, inclusive possibilitando à Venezuela aumentar gastos militares e não seguir o “desarmamentismo” mundial, proliferado pelos países centrais com o objetivo de deixar os países periféricos cada vez mais débeis e vulneráveis politicamente.

SEVERO (2006) aponta perfeitamente os sete mecanismos ou medidas que tornaram possíveis o “petróleo semear desenvolvimento”: 1) modificação da Lei de Hidrocarbonetos e aumento dos *royalties* cobrados pelo governo às transnacionais petroleiras; 2) adoção do controle de câmbio em fevereiro de 2003, que aumentou as reservas internacionais de 15 bilhões de dólares para 30 bilhões em 2005 e 37 bilhões de dólares no fim de 2006, possibilitando a aplicação de outras medidas; 3) a nova Lei do Banco Central e a criação do Fundo de Desenvolvimento Nacional (Fonden), criado com US\$ 6 bilhões e em 2006 ultrapassou US\$10 bilhões, direcionando receitas do petróleo para o financiamento de setores estratégicos para o desenvolvimento, como: indústrias básicas, petróleo, gás, infra-estrutura, transportes, habitação, petroquímica, agricultura, medicamentos e saúde; 4) novo enfoque do máximo órgão de arrecadação de tributos, o SENIAT, que este ano aumentou em 60% o recolhimento de impostos – sobretudo das grandes empresas nacionais e transnacionais, historicamente morosas e inadimplentes; 5) amplo plano de investimentos públicos na plataforma de indústrias básicas, com seu consequente efeito multiplicador e acelerador do investimento privado no setor transformador de insumos básicos em produtos de maior valor agregado; 6) aporte em 2005 de aproximadamente 5 bilhões de dólares às Missões Sociais, como mecanismo de emergência para pagar a imensa dívida social acumulada, diminuir o desemprego e combater a inflação; 7) o trabalho do Ministério de Agricultura e Terras (MAT) para resgatar e ativar produtivamente um milhão e meio de hectares

de latifúndios improdutivos, fortalecendo o *Plan de Siembra 2006* e incorporando a milhares de trabalhadores rurais ao processo produtivo.

A partir da retomada da política de crescimento de Chávez, o PIB real teve crescimento de 18,3% em 2004, 10,3% em 2005 e 10,3% em 2006 (ver abaixo gráfico e tabela). O PIB real per capita seguiu a mesma tendência. A dívida externa pública, que havia chegado a cerca de 4,5 bilhões, alcança atualmente 2,9 bilhões, menor valor do Governo Chávez.



Fonte: SIVOV (Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela) – Ministerio de Planificación y Desarrollo.

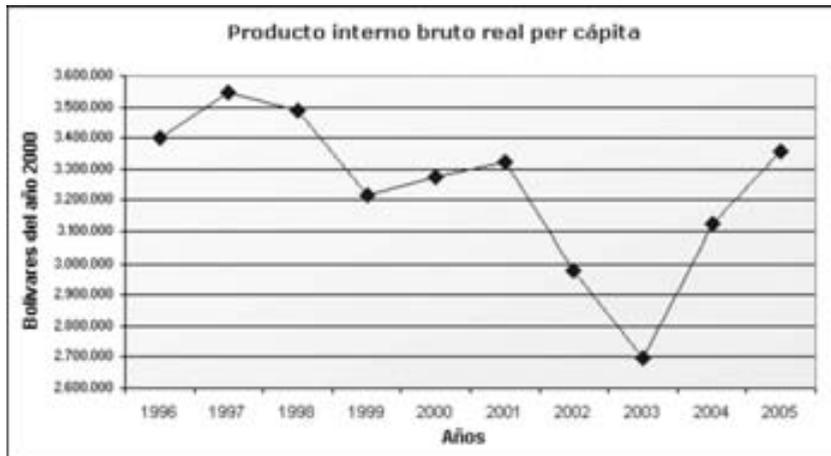
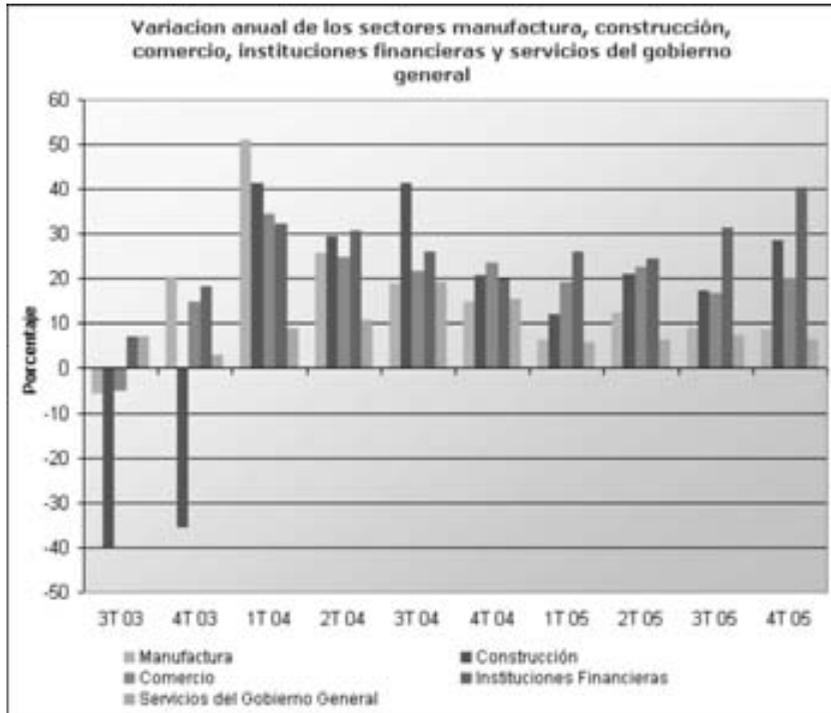
Como resultado, apesar do forte crescimento dos preços do petróleo, desde 2004 o PIB não petroleiro cresceu a taxas significativamente maiores que o PIB petroleiro, evidenciando a diversificação da atividade produtiva da economia (como podemos observar na tabela abaixo), resultando numa maior participação do setor não petroleiro em relação ao PIB, enquanto a participação do PIB petroleiro vem caindo. No último trimestre de 2006, o setor petroleiro cresceu 3,7% em relação ao mesmo período do ano

anterior, enquanto o setor não petrolífero cresceu 13,1%. Espera-se que o pagamento de tributos de atividades primárias não petrolíferas na Venezuela tenha superado 23 bilhões em 2006, ultrapassando a meta em mais de 20%. Dentro do setor não petrolífero, destacam-se os altos crescimentos de setores como: manufaturas⁵, construção, transporte e armazenamento, comunicação, instituições financeiras e de seguro, eletricidade, comércio e serviços. O crescimento desses setores pode ser constatado através de consistentes aumentos do consumo de eletricidade, das vendas de veículos, cimento, produtos longos para a construção civil, ferro e alumínio. Desde o início de 2003, verifica-se uma redução das importações de bens para o Consumo Final, de 37,6% para 24,2% do total importado, acompanhada por um aumento das aquisições de bens para a Formação Bruta de Capital Fixo.

Produto Interno Bruto por classe de atividade econômica (variações percentuais)								
Atividades	1999/98	2000/99	2001/00	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05
Consolidado	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	10,3
Atividade petrolífera	-3,8	2,3	-0,9	-14,2	-1,9	13,7	2,6	-1,9
Atividade não-petrolífera	-6,9	4,2	4,0	-6,0	-7,4	16,1	11,1	11,7
Mineração	-12,1	15,3	2,8	4,3	-4,4	14,2	-1,7	3,9
Manufatura	-10,1	5,1	3,7	-13,1	-6,8	21,4	9,5	10,4
Eletricidade e água	-2,2	4,7	4,8	2,1	-0,5	8,5	8,6	8,2
Construção	-17,4	4,0	13,5	-8,4	-39,5	25,1	23,1	32,1
Comércio e serviços de reparação	-5,4	5,7	4,6	-13,6	-9,6	28,6	21,6	19,9
Transporte e armazenamento	-15,3	12,5	-1,3	-10,4	-8,0	24,6	13,6	12,3
Comunicações	3,6	2,1	8,1	2,5	-5,0	12,9	20,0	23,2
Instituições financeiras e de seguro	-15,2	-0,7	2,8	-14,5	11,9	37,9	34,6	39,2
Serviços imobiliários, empresariais e de aluguel	-4,7	6,8	3,5	-0,7	-6,0	11,1	7,7	8,2
Serviços comunitários, sociais, pessoais e produção de serviços privados não lucrativos	-1,7	6,9	2,1	6,1	-0,3	9,4	10,0	16,3
Produção de serviços do Governo em Geral	-4,8	2,8	2,5	-0,4	4,9	11,1	7,2	3,8
Resto 1/	0,5	5,2	1,8	-1,0	-2,9	7,2	8,0	5,1
Menos: Sftmi 2/	-16,9	-3,3	8,3	-14,1	17,5	38,0	42,6	44,7
Impostos pagos sobre os produtos	-3,0	2,7	7,5	-20,4	-22,5	53,2	18,8	19,9

1/ Inclui: Agricultura privada, Restaurantes e hotel privado e Atividades públicas diversas.
2/ Serviços de intermediação financeira medidos indiretamente.
Fonte: BCV, <http://www.bcv.org.ve>

⁵ Recentemente ultrapassando o PIB petrolífero pela primeira vez desde 1997, data de início da atual série estatística do BCV.



Fonte: SIVOV.

A taxa de desemprego tem caído continuamente desde o fim da crise, alcançando 10,5% em 2006. A percentagem ocupada no setor

informal, historicamente significante dentro da economia, também tem decrescido continuamente. No entanto, não tem havido mudanças significantes na porcentagem de ocupação por diferentes atividades econômicas (que também é um indicador de mudanças estruturais), apesar da expansão mais acelerada de algumas atividades.

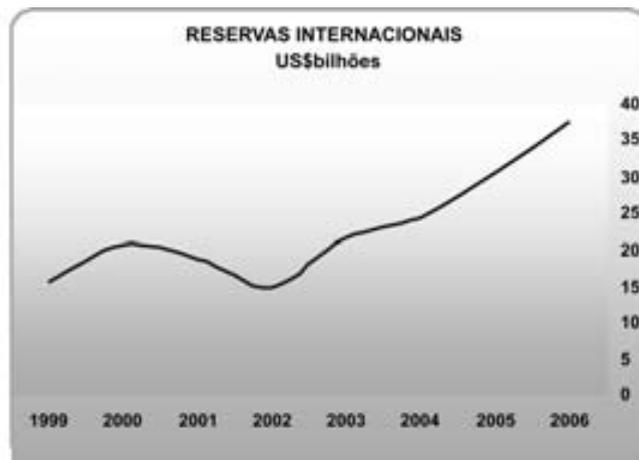
Taxa de Desemprego		Ocupados no setor informal	
Semestres	Porcentagem	Anos	Porcentagem
2S 2001	12,8	2001	49,9
1S 2002	15,5	2002	50,9
2S 2002	16,2	2003	52,6
1S 2003	19,2	2004	49,8
2S 2003	16,8	2005	48,0
1S 2004	16,6	2006	45,0
2S 2004	13,9		
1S 2005	13,3		
2S 2005	11,4		
1S 2006	10,5		

Empregados por ramo de atividade econômica									
Semestres	Atividades	Hidrocarbônatos	Manufatura	Eletricidade	Construção	Comércio	Transporte	Estabelecimentos financeiros	Serviços comunitários
2S 2001	9,6	0,5	12,6	0,6	8,3	26,2	7,0	5,0	30,0
1S 2002	9,6	0,5	12,0	0,5	8,1	26,5	7,2	5,1	30,3
2S 2002	9,9	0,5	11,7	0,5	7,9	26,6	7,3	4,9	30,2
1S 2003	10,4	0,4	11,4	0,5	6,5	26,5	7,4	4,8	31,4
2S 2003	10,7	0,6	11,6	0,5	7,1	25,7	4,6	4,7	31,3
1S 2004	10,4	0,6	12,1	0,6	7,2	24,3	8,6	5,0	31,1
2S 2004	10,4	0,6	11,3	0,5	7,6	24,2	8,2	4,8	31,1
1S 2005	10,5	0,7	11,6	0,6	7,5	24,2	8,4	4,8	31,3
2S 2005	9,2	0,7	11,6	0,5	8,9	24,2	8,0	4,9	31,1
1S 2006	9,2	0,7	11,8	0,5	9,3	24,0	7,9	5,1	31,1

Fonte: SIVOV – Ministerio de Planificación y Desarrollo.

O comércio exterior continua sendo importante, atingindo em valor mais de 50% do PIB do país, principalmente devido ao valor das exportações petrolíferas, que ultrapassa 40% do PIB. Em sua política econômica heterodoxa, o Estado adota regime de controle de capitais e de câmbio – pois fugas de capital sempre atrapalharam o desempenho da economia venezuelana. Como as receitas internacionais das exportações de petróleo historicamente tenderam a valorizar a moeda nacional e minar o desenvolvimento produtivo nacional, devido à concorrência com bens estrangeiros, o governo fixou o bolívar a uma

taxa desvalorizada em relação ao dólar (2.750 bolívares/dólar). A taxa de juros nominais que havia atingido em torno de 22% ao final da crise em 2003 caiu para 14,8% já em 2005 e hoje se situa em torno de 15%. As reservas internacionais do país passam de US\$ 36 bilhões, e, como podemos observar no gráfico abaixo, têm crescido continuamente. O déficit fiscal alcançou em torno de 1,5% do PIB em 2006.



O *boom* do consumo, de bens nacionais e inclusive com aumento significativo de importados, impulsionado pelos elevados gastos públicos combinados com a elevação do salário mínimo e melhora de acesso ao crédito doméstico, tem levado a taxa de inflação a altos níveis. No entanto, a taxa de inflação anual em 2006, de 17%, foi bem menor que as taxas históricas (ver tabela abaixo), relativamente estável em relação à taxa de 2005 (16%, a menor desde a crise) e compreensível diante da taxa de crescimento da economia, do crédito e do consumo em um país emergente como a Venezuela.

A taxa de inflação é o único índice que causa preocupação ao governo, que adotou medidas para diminuir a liquidez e demanda de bolívares na economia, como, por exemplo, permitir que as receitas

de petróleo da PDVSA não sejam totalmente revertidas para bolívares, e parte possa ser mantida em dólares. Em 2006, a oferta de moeda aumentou aproximadamente 70%. O Governo Chávez também tem se preocupado com o abastecimento de mercadorias diante do crescimento contínuo do consumo, na medida em que pode haver especulações de preços, diante do aumento do consumo e do tabelamento de preços de bens básicos, e instituiu a Lei de Defesa Popular contra Estoque e a Especulação de Alimentos Submetidos ao Regime de Controle de Preços, que prevê pagamento de multas e mesmo prisão ao seu descumprimento. Entre as medidas anunciadas em fevereiro de 2007 para conter a inflação, estão a redução do IVA (14% para 9%, redução de 3% em março e 2% em julho) e o corte de três zeros na moeda, criando o “novo bolívar”. A estimativa da equipe de Chávez é de que a redução do IVA reduza em três pontos negativos o percentual de inflação anual. A meta de inflação para 2007 é de 12%, e somente em janeiro o IPC subiu 2%. Os analistas ortodoxos apontam como causa da inflação o crescimento do gasto público em torno de 40% ao ano e o déficit fiscal em torno de 1,5% do PIB em 2006, que o governo buscou financiar com emissão monetária.

Taxa de inflação anual	
Ano	% de variação
1997	50,0
1998	35,8
1999	23,6
2000	16,2
2001	12,5
2002	22,4
2003	31,1
2004	21,8
2005	16,0
2006	17,0

Fonte: SIVOV (Ministerio de Planificación y Desarrollo) e BCV.

O Estado tem comandado uma série de iniciativas e planos, dos quais controlará pelo menos 51% das ações, a serem realizados através de associações estratégicas com governos de outros países ou com investidores privados, nacionais ou estrangeiros. Conforme destaca SEVERO (2006):

“Há diversas iniciativas de associação entre o Estado e o empresariado nacional, buscando reativar o aparato produtivo industrial e agrícola. O objetivo é não somente a recuperação industrial, mas sim a criação de sólidas bases para abandonar o modelo econômico rentista, sustentado na dádiva do petróleo, e construir um novo modelo produtivo, endógeno, com dinâmica e vida internas, capaz de garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional”.

Atualmente, Chávez tem o apoio da ampla maioria da população, o que foi revelado em sua fácil reeleição (com cerca de 60% dos votos) no fim de 2006. A oligarquia venezuelana continua articulando manobras para combater sua popularidade. Argumentando falta de condições que garantissem aos eleitores exercer o direito ao voto, a aliança opositora retirou todas as suas candidaturas ao Parlamento em dezembro de 2005, comandando uma altíssima taxa de abstenções e terminando por ser eleito um Parlamento representativo apenas com chavistas.

O Governo Chávez tem adotado uma série de medidas como reações às ameaças dessa oligarquia, visando isolar-se de suas articulações e seguir executando um projeto amplo e ambicioso de desenvolvimento, onde a retomada de setores estratégicos entregues ao capital privado no período neoliberal é fundamental. Aí se enquadram: a estatização de empresas, as reformas da educação e saúde, a ampliação dos meios de comunicação em mãos do Estado e as medidas que visam dar mais autonomia e poder à Chávez, e inclusive o fortalecimento dos conselhos comunais dependentes do poder executivo. Como pano de



fundo, exercem papel importante os discursos do “Socialismo do Século XXI”, apontando para um sonho de sociedade ideal que move a realidade (o material), os discursos “antiimperialismo”, identificando a necessidade de união e fortalecimento do Estado diante de um inimigo externo que tudo pode e respaldando a autonomia das decisões do Estado em relação ao *status quo*.

5 – VENEZUELA: POLÍTICA EXTERNA E O LUGAR DA AMÉRICA DO SUL

Conforme observamos inicialmente, a Venezuela se encontra na área de influência política e econômica direta dos Estados Unidos. O discurso “antiimperialista” e “bolivariano” norteia a política externa do Governo Chávez. Esta se baseia no antiimperialismo norte-americano, trabalhando pela construção de um mundo multipolar e especialmente pela priorização da integração regional sul-americana e do projeto da ALBA (Alternativa Bolivariana para a América).

Os recursos provenientes do petróleo e o próprio hidrocarboneto, através da PDVSA, têm sido utilizados estrategicamente em prol desses objetivos, por meio de alianças cooperativas estratégicas com países “não alinhados”, países do Hemisfério Sul e com países da América Latina. Por essa razão é que o Estado vem estreitando relações com países latino-americanos e com países como a China, Índia, Irã e Rússia.

Com o intuito de se proteger e projetar seu poder, a Venezuela não tem seguido a recomendação global de desarmamento, que só tem ocorrido de forma efetiva nos países periféricos, deixando-os cada vez mais débeis e vulneráveis às ações e vontade dos países centrais. Nesse sentido, tem feito importantes acordos com a Rússia e aumentado significativamente seus gastos militares.

O Governo Chávez tem dado especial atenção à relação com os países mais pobres da América Latina e do Caribe, como Panamá,

Nicarágua e Bolívia – inclusive promovendo a criação da PETROCARIBE e PETROANDINA.

Cuba, símbolo antiimperialista, tem sido privilegiada com a ajuda e cooperação do Governo Chávez. As relações comerciais entre esses países eram de US\$ 300 milhões no fim dos anos 90 e em 2006 alcançou US\$ 2,6 bilhões. São enviados, da Venezuela, 98 mil barris de petróleo por dia, ao passo que Cuba enviou mais de 30 mil médicos e profissionais para participarem de programas sociais do Governo Chávez (“missões”), além do intercâmbio de estudantes venezuelanos que vão estudar em Cuba. Este ano, aprovaram 350 convênios totalizando US\$ 1,5 bilhão em projetos conjuntos, além da criação para impulsionar a ALBA de nove empresas nos campos de construção civil, transportes, cultura, sistema financeiro e construção naval.

É importante ressaltar que a saída da Venezuela da CAN (Comunidade Andina de Nações) e o seu ingresso no Mercosul tiveram como razões as negociações de Tratados de Livre Comércio (TLCs) de países do primeiro bloco com os EUA – que são realizados com o intuito de minar o processo de integração regional e estabelecer a ALCA. O objetivo do Governo Chávez é impulsionar uma integração regional cooperativa a partir do Mercosul. Para o objetivo da integração sul-americana, Chávez aposta numa relação estreita entre o eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas. Chávez também tem trabalhado com influência direta e proximidade com líderes sul-americanos, como os Presidentes Evo Morales, da Bolívia, e Rafael Correa, do Equador.

Em prol da integração sul-americana, Chávez tem buscado trabalhar na criação de instrumentos que fortaleçam os laços entre os países irmãos e propiciem uma integração industrializante e redutora de assimetrias, promovendo o desenvolvimento de todas as nações partícipes. Dentre esses instrumentos, destacamos suas iniciativas para a criação da: PETROSUR, BANCO DEL SUR, Fundo Estrutural Sul-Americano, e a TELESUR. Para impulsionar a TELESUR, um instrumento que visa preservar a cultura latino-americana e isolar as



sociedades da influência das fontes convencionais de informação primária, a Venezuela efetuou o investimento inicial de 10 milhões de dólares e possui 60% de suas ações (Argentina tem 20%, Uruguai, 10% e Cuba, 10%).

Uma série de complementaridades econômicas e projetos conjuntos podem ser explorados no âmbito do Mercosul, promovendo o desenvolvimento, a industrialização, o avanço tecnológico, o emprego e a geração de renda em todos os países partícipes. Exemplos de projetos cooperativos conjuntos são: a construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, com parceria entre a PDVSA e a Petrobras; os acordos com a Argentina para a construção de navios petroleiros pelo Estaleiro Rio Santiago e os acordos entre ENARSA e PDVSA; o acordo para construção do primeiro trecho, até o Nordeste do Brasil, do Gasoduto do Sul, iniciando a integração energética sul-americana (ver citação sobre o gasoduto acima). O Gasoduto do Sul representa a maior obra de integração física na América do Sul e é a maior obra efetiva em prol da integração regional, especialmente entre os países beneficiários do Cone Sul. Vários projetos em diversos setores podem ser realizados para explorar complementaridades estáticas e potenciais, como, entre outros, nos setores: petroquímico, gás-químico, de construção civil e naval, alimentos e bebidas, têxteis, produtos químicos e farmacêuticos, exploração de minérios e siderurgia, máquinas e equipamentos de transporte.

O ingresso da Venezuela no Mercosul representou um acréscimo de 15% ao PIB do bloco e de 11,7% a sua população. Em 2004, o Mercosul foi responsável por 3,3% do total das exportações venezuelanas, número pouco relevante. Já o Brasil atendeu a 7,7% das importações totais do país. Argentina, 1,9%, Paraguai, 0,6% e o Uruguai, 0,2%. Assim, identificamos áreas potenciais a serem exploradas no comércio entre esses países.

Entre Venezuela-Paraguai, as exportações paraguaias de algodão, óleo de soja e de girassol equivalem a 94% do total. Quanto

às vendas da Venezuela para o Paraguai, 85% correspondem a fumo não manufaturado, cabos de filamentos artificiais e pastas de fibras sintéticas ou artificiais. Ou seja, as relações são pouco diversificadas e as complementaridades estáticas entre esses países não são exploradas.

Para Venezuela-Uruguai vale a mesma conclusão. O Uruguai exporta para a Venezuela principalmente leite, queijos, tomates inorgânicos e carnes de bovino, sendo que os dez principais produtos ocupam 93,4% das vendas. Já a Venezuela exporta essencialmente herbicidas para o Paraguai, que alcançam 62% das vendas. Outros produtos são: navalhas e aparelhos de barbear, pastas de fibras sintéticas, medicamentos, etilenoglicol, inseticidas, torres e pórticos de ferro fundido e óleo de petróleo.

Quanto às relações comerciais Venezuela-Argentina, mais diversificadas, os dez principais produtos correspondem a 61% do total de vendas argentinas à Venezuela, e os maiores valores são de exportações de leite em pó, óleo de soja e medicamentos, mas as exportações também incluem produtos de alto valor agregado como chassis com motor para automóveis. A Venezuela para Argentina: domínio de produtos da indústria química e petroquímica.

As relações entre Venezuela-Brasil são as mais diversificadas. Os dez principais produtos exportados pelo Brasil à Venezuela correspondem a apenas 32% do total. Dentro desse conjunto, predominam os setores automotivos e de bens de capital e também são significativos setores como carnes de frango e medicamentos. Os dez principais bens vendidos pela Venezuela ao Brasil somam 77% do valor total exportado, fundamentalmente derivados de petróleo, uréia, sardinhas, amoníaco anidro e hulha.

O padrão de comércio da Venezuela com os países do Mercosul é bem diferente quando comparado ao padrão das relações dos cinco países com o mundo. O ingresso da Venezuela no Mercosul e o desenvolvimento do bloco devem levar a uma mudança neste aspecto, em prol de uma maior relação comercial, baseada em bens industriais.



DARC COSTA

Segundo pesquisa elaborada pela FUNCEX, baseada em complementaridades estáticas, os produtos que devem aumentar sua comercialização com a entrada da Venezuela no Mercosul são os dos setores: agrícola, agroindústria, bens de capital, equipamentos de transporte, autopeças e automóveis, têxtil, calçados, siderúrgicos, alimentos. Para a Venezuela, as melhores oportunidades se encontrariam no setor de siderurgia, alumínio e químicos.

Como conclusão, a política externa da Venezuela atende aos interesses do Brasil. Primeiro por privilegiar a América do Sul, contrariando a antiga tradição daquele país de, nas Américas, atender prioritariamente aos interesses norte-americanos, e depois por construir um espaço mais liberto da hegemonia dos EUA, o que possibilitará alcançar o que é também desejo da diplomacia brasileira: um mundo multipolar.

REFERÊNCIAS

- Banco Central da Venezuela** – www.bcv.org.ve;
FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – www.funcec.com.br;
MDIC – Ministério do desenvolvimento – www.desenvolvimento.gov.br;
SIVOV (Sistema Integrado de Indicadores Sociais de Venezuela) – Ministerio de Planificación y Desarrollo – <http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/>;
Carbozulia – www.carbozulia.gov.ve;
COSTA, Darc. *Estratégia Nacional*. Rio de Janeiro: Aristeu de Souza, 2004;
COSTA, Darc; PADULA, Raphael (2007). *O Gasoduto do Sul e a integração energética sul-americana*;
_____**(2006).** *Uma proposta de integração regional sul-americana industrializante*. Publicado nas Memórias do X Congresso da SOLAR, Havana, Cuba, 20-24 de novembro de 2006;

- COSTA, Darc; PADULA, Raphael; MITIDIERI, Thiago L.** *América do Sul: A ação recente do Brasil, suas conseqüências comerciais e possíveis desdobramentos. Comunicação & política / Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos – vol. 24, nº 1, janeiro-abril de 2006, pp. 99-124. Rio de Janeiro: CEBELA, 2006, 244 p;*
- SEVERO, Luciano Wexell.** *Por que cresce a economia venezuelana? Venezuela: petróleo semeando emancipação, 2006. In www.desempregozero.org.br;*
- _____. (2003). *Petróleo e Venezuela: 1920-2003*. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CEPE). FEA. PUC-SP.;
- _____. (2004). *A política econômica do Governo Chávez*. Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. Série Documentos;
- SUMMA, Giancarlo; OULALOU, Lamia.** *A revolução do petróleo*. Carta Capital núm. 0407, 2006.





III.

**O PARAGUAI: UM PAÍS
DESCONHECIDO**



O PARAGUAI: UM PAÍS DESCONHECIDO

Maria Susana Arrosa Soares*

O pesquisador quando decide analisar a problemática de uma sociedade diferente da sua corre sérios riscos. O primeiro e mais freqüente é olhar essa realidade com as lentes de sua própria cultura. A diversidade é vista como desvio, deficiência ou atraso em face de um padrão de desenvolvimento considerado de validade universal.

Outro viés, também freqüente, é abordar as realidades sócio-históricas, complexas e em permanente processo de transformação, a partir de uma única perspectiva disciplinar – econômica, jurídica, política, sociológica ou antropológica –, na suposição de que é suficiente para compreender a realidade estudada.

No caso particular que analisarei, ainda há outra dificuldade: o Paraguai não tem sido muito estudado nem por intelectuais nacionais nem por pesquisadores dos países vizinhos. Como diz um dos principais sociólogos paraguaios, Domingo Rivarola,

O Paraguai tem sido sempre uma realidade distante do resto da América Latina, dos intelectuais, dos analistas e dos cientistas sociais, embora isso não descarte a estreita relação e apoio recebido há décadas para construir uma capacidade analítica sobre nosso país (RIVAROLA).

A grande escassez de estudos torna muito difícil atingir um nível de informação suficiente para formular algumas conclusões sobre suas características, problemas, desafios e perspectivas de desenvolvimento.

* Dra. Maria Susana Arrosa Soares, PPg Relações Internacionais - UFRGS.



Diferentes são os motivos pelos quais o país tem sido pouco estudado: “fora do Paraguai, por não ser essa nação um ‘objeto’ de estudo interessante, dado o seu reduzido peso demográfico, econômico ou cultural; e dentro do próprio país, pela pouca capacidade instalada de produção científica” (RODRIGUEZ, 2001).

Se o Paraguai pouco se conhece e, por outro lado, é tão pouco conhecido no exterior, como definir a melhor forma de integrar-se nos projetos de integração regional? Em face de tão profundo desconhecimento, é possível ter expectativas de sucesso em negociações entre países com realidades tão díspares?

Analisar, pois, a problemática contemporânea paraguaia não é uma tarefa fácil e isenta de riscos. Mas vale a pena arriscar-nos. O Paraguai merece deixar de ser o país mais desconhecido da América Latina, uma incógnita. Ele deve ser descoberto.

1. PARAGUAI: UMA SOCIEDADE AGRÁRIA

O Paraguai perdeu uma grande oportunidade de desenvolvimento nas décadas de 60 e de 70, quando sua economia atingiu elevadas taxas de crescimento. O crescimento da produção e da exportação de produtos agropecuários, resultante do aumento da extensão das terras exploradas (expansão da fronteira agrícola) e a construção das represas de Itaipu e, em menor medida, de Yaciretá não foram suficientes para desencadear e consolidar o processo de modernização econômica e social do país. O estancamento econômico, que se seguiu a esse período de perspectivas promissoras, estendeu-se até a atualidade, e as poucas análises elaboradas por especialistas paraguaios e estrangeiros chegaram a conclusões pouco otimistas. Os principais fatores internos, que contribuíram para esse estancamento, foram a falta de investimentos, o alto nível de corrupção nos setores público e privado, o elevado crescimento demográfico e a falta de uma estratégia para gerar um dinamismo econômico (BERRY, 2006).



A crise que o Paraguai enfrenta aprofundou-se a partir de 1989 com a queda de Stroessner. Decorridos quase vinte anos do fim da ditadura, o país ainda enfrenta obstáculos de toda ordem. A transição sócio-econômica e política tem enfrentado múltiplos problemas e incertezas, que vão desde o agravamento da pobreza e a exclusão social até a crise cada vez mais generalizada de identidades que afetam as pessoas e os grupos sociais, questões que se tornam ainda mais preocupantes na atual era de globalização (GALEANO, 2002).

O Paraguai possui características sócio-culturais, econômicas e políticas muito particulares que o diferenciam dos demais países da região. Enquanto estes implantaram, com maior ou menor êxito, o modelo substitutivo de importações, que modernizou suas economias, criaram novas instituições e difundiram valores modernos, reformaram a estrutura política e burocrática do Estado, o Paraguai permaneceu, até a atualidade, um país agrário com um “Estado predador”. Uma circunstância agravante é a mediterraneidade do país, sua tendência ao isolamento, seu viés autárquico e seu temor às influências externas. A ausência de um processo de industrialização e a dependência da economia da exportação de produtos agropecuários – produtos extrativos como madeiras e o tanino, carnes, algodão e, na atualidade, a soja – não levaram ao desenvolvimento de centros urbanos, à criação de instituições educacionais, culturais, políticas e sindicais. A sociedade paraguaia continua sendo uma sociedade tradicional, agroexportadora, mas com ilhas de modernidade.

O Paraguai, de país agrário, tradicional, cimentado numa estrutura social na qual ‘coexistiam’ – não sempre pacificamente – o latifúndio dedicado à pecuária e ao minifúndio camponês, está adotando o esquema de uma economia terciária – na qual predominam os segmentos informais sem que a indústria se transforme numa matriz significativa de produção e de emprego (GALEANO, 2002).



A atividade econômica desenvolve-se, quase exclusivamente, na região oriental do país, onde se localizam as maiores cidades, as poucas indústrias e as atividades comerciais.

Aproximadamente 65 % da população urbana vive em 5% do território; há uma grande concentração populacional em poucas cidades e uma grande dispersão em pequenos centros, com escassa infra-estrutura e pouco dinamismo econômico. O Paraguai tem apenas dois centros urbanos com mais de 100.000 habitantes: Assunção (1.600.000 habitantes) e Ciudad del Este (330.000 habitantes). Ambas as regiões metropolitanas compreendem 65% da população urbana.

O Paraguai está dividido em 19 departamentos e um Distrito Capital, agrupados em duas regiões: a Oriental e a Ocidental ou Chaco Paraguai. Em ambas, as atividades produtivas mais importantes são as do setor agropecuário. No oriente, os principais cultivos são: o algodão, a soja, o trigo, o fumo e a cana-de-açúcar. A pecuária concentra-se na região do Chaco.

Nos últimos anos, o vigoroso mercado internacional da soja ampliou dramaticamente a área dedicada à produção de grão de exportação. Dada a reduzida terra agrícola sem cultivar, a ampliação de áreas para a produção de soja implica a reconversão da terra agrícola existente, incluindo terras que pertencem aos camponeses. O resultado tem sido o dramático aumento do preço da terra, o desaparecimento de assentamentos camponeses e as migrações dos indígenas para outras áreas rurais do país (NAGEL, 2005).

O Paraguai tem uma economia dual sustentada pelo setor agropecuário e pelo comércio. Ambos os setores são os responsáveis pela maior parte dos empregos, mas também são os que mais expulsam mão-de-obra quando diminui sua atividade produtiva. A crise da produção algodoeira nos anos 90, desenvolvida predominantemente em minifúndios, levou um grande número de trabalhadores rurais a migrarem para centros urbanos próximos, o que, combinado com a



grande expansão da produção de soja, contribuiu de forma significativa para o aumento do desemprego que atingiu, em 2004, 63,4% da população.

A economia, de base fortemente campesina, conviveu várias décadas com um regime político autoritário, clientelístico e com elevado nível de corrupção. Na década de 70, o desempenho da economia foi dinamizado pela produção e exportação de energia, de soja e do auge do comércio informal – o contrabando – com a Argentina e com o Brasil. A modernização resultante, entretanto, foi muito débil (MASI; BORDA, 2002). Na sociedade civil não surgiram novos atores sociais com força e representatividade política – o Estado permaneceu controlado pelo Partido Colorado e no campo da economia não houve iniciativas voltadas ao desenvolvimento do país e a sua inserção regional.

Um terço dos lares rurais, em sua maioria “campesinos”, vive na pobreza. A pobreza extrema, ou crônica, supera a metade dessa população. Nos últimos anos, a contínua crise econômica inverteu uma modesta tendência de melhoria dos índices de pobreza urbana e teve efeitos especialmente nocivos nas áreas rurais, onde a pobreza aprofundou-se. Em 2003, mais de 43% da população rural vivia na pobreza, assim como, aproximadamente, 40% da população urbana (NAGEL, 2005).

O nível do gasto social melhorou, mas são escassos os resultados da luta contra a pobreza e a desigualdade. Os indícios da informalidade são cada vez mais evidentes, assim como a deterioração social (maior número de pessoas nas ruas, aumento do número de pessoas que migram para o exterior e maior número de pessoas nos bairros marginais). Em 2006, permanecia o coeficiente de distribuição de renda de 57,8 (coeficiente de Gini), o que revela a alta desigualdade. A tendência revela um aumento de pobres não-extremos, principalmente na área urbana. Diminui o total do desemprego, mas aumenta o subemprego (MASI; BORDA, 2006).

O grande desafio que o Paraguai enfrenta é a identificação e a implementação de uma estratégia coerente e sustentada de desenvolvimento econômico. Para atingir um nível elevado de crescimento, que permita gerar os 100.000 empregos que o país necessitaria criar anualmente, seriam necessárias transformações sociais e políticas profundas. A economia paraguaia é muito liberal, mas a busca de um desempenho econômico orientado a um maior bem-estar da cidadania paraguaia é ainda altamente improvável, a menos que ocorra uma substancial transformação das instituições políticas da nação, principalmente daquelas associadas com o Estado (RICHARDS, 2006).

A inexistência de uma política econômica voltada à criação de outras atividades industriais com uso intensivo de mão-de-obra está na base do elevado número de pessoas ocupadas na triangulação comercial, em serviços bancários e financeiros e do subemprego urbano.

A lentidão e os fracassos do processo de transição nos campos econômico, social e político têm levado a população paraguaia a desacreditar da democracia e a desencantar-se com o sistema político pós-Stroessner. Apesar de alguns avanços políticos, da realização de eleições, da liberdade de expressão e das tentativas feitas de combate à corrupção e ao contrabando, o descontentamento é grande. A população está desencantada com o ritmo do processo de transição e com o descumprimento das promessas feitas por todos os candidatos presidenciais nas campanhas eleitorais. Exemplo disso é a diminuição da aprovação do atual governo que, no primeiro ano, chegou a 70,3% e, ao finalizar o segundo, chegou a 40%. Esse fato resulta da crescente decepção dos eleitores com o lento progresso de algumas reformas e o estancamento do projeto reformista no campo social (LAMBERT, 2005). As crises econômicas, o aumento do desemprego, a ausência de uma reforma agrária, há muito prometida, estão favorecendo a desilusão política, fazendo aumentar o número de pessoas com nostalgia do



regime ditatorial. Noventa por cento da população afirma que o governo não combate o desemprego, que atinge patamares cada vez mais elevados.

2. OS ATORES SOCIAIS

O rio Paraguai divide o país em duas regiões geográficas marcadamente diferentes: a Região Oriental, com 159.827 km², concentra 97,5% da população, com uma densidade demográfica de 25,2 habitantes por km²; e o Chaco (Região Ocidental), com uma superfície de 246.925 km², alberga 2,5% da população, com uma densidade de apenas 0,4 habitantes por km². A Região Oriental caracteriza-se por suas planícies e bosques e por ampla rede de rios e arroios. O Chaco, ao contrário, é uma grande planície com escassez de água e uma vegetação própria de climas semidesérticos. Na Região Oriental, considerada o “Paraguai verdadeiro”, o “Paraguai útil”, concentra-se o poder político e a identidade nacional. O Chaco aparece no mapa sócio-econômico nacional como um espaço morto, distante, sem infra-estrutura e até como um espaço “repulsivo”. Dentro desta dicotomia de espaços “ativos e passivos, povoados e despovoados”, o Chaco pode ser considerado como o “Falso Paraguai”, que se complementa sem articular-se ao “Paraguai verdadeiro”, a Região Oriental (VÁZQUEZ, 2005).

A população paraguaia tem características diversas, segundo ela habite no Chaco ou no Oriente. Dentre os grupos de imigrantes, o mais numeroso no país é o dos brasileiros, seguido pelos menonitas, os alemães, japoneses, coreanos e dos países do Oriente Médio.

No Chaco habitam os menonitas, grupos indígenas, pecuaristas e camponeses. Os menonitas, há 75 anos no Chaco Central, vivem em colônias e constituem uma população de aproximadamente 25.000 pessoas, sendo os fundadores dos centros urbanos mais dinâmicos da região. Nelas produzem-se, principalmente, carne e



produtos lácteos. Os menonitas viveram isolados durante cinquenta anos, o que os obrigou a criar um Estado dentro do Estado. Eles recolhiam seus próprios impostos e construíaam escolas, hospitais, infraestrutura e garantiam a segurança dos habitantes. A estrada Transchaco, inaugurada ao final da década de 80, conectou-os ao exterior e impulsionou sua atividade econômica, transformando-os em proprietários de um quarto da indústria de laticínios e exportadores de carnes de rês para Angola, Israel, Rússia, Brasil, Chile e Peru.

Os povos indígenas que habitam o Chaco paraguaio pertencem a cinco grandes famílias lingüísticas. Estudos estimativos apontam a existência de 39.000 a 45.000 pessoas, 7.000 vivendo em zonas urbanas. Os indígenas chaquenhos são os mais pobres do país. Ao não possuírem terras, são obrigados a trabalhar nas fazendas ou nos centros urbanos como trabalhadores informais. Eles têm os maiores índices de tuberculose e Doença de Chagas no país. As atividades mais importantes que eles desenvolvem, especialmente no inverno, são a caça de animais silvestres, a coleta de frutos de floresta, o mel e a pesca. A produção de produtos artesanais aumenta sua renda familiar, mas também mantém a tradição, a religiosidade e a identidade étnica.

Os camponeses – ex-produtores de tanino – distribuem-se em toda a região do Chaco, dedicando-se à criação de gado destinada ao mercado nacional ou para o consumo próprio.

Os pecuaristas são os proprietários das maiores extensões de terra no Chaco e têm sido os responsáveis pelas maiores agressões ao meio ambiente – o desmatamento, as queimadas, a caça e o represamento de cursos de água.

A região fronteira oriental do Paraguai, colonizada por brasileiros a partir de meados da década de 60, atingiu seu maior dinamismo nos anos 70. Os brasileiros investiram na agricultura comercial (principalmente na soja e na conservação de grãos em silos) e na pecuária. Esses investimentos somaram-se aos já existentes (bancos,



casas de câmbio, comércio, serrarias) e chegaram a estabelecer o controle sobre todos os setores (RIQUELME, 2005).

Sob o impacto da colonização brasileira, a região fronteiriça Oriental está sendo submetida a um processo de rápido crescimento econômico pouco relacionado com o resto da economia paraguaia. Embora a economia da região se encontre nominalmente dentro da nação paraguaia, na atualidade, está fortemente ligada à economia brasileira (NICKSON, 2005).

Em 2006, os brasiguaios possuíam 1 milhão e 200 mil hectares de terra, o que significava 40% da superfície total dos departamentos limítrofes ao Brasil, onde desenvolvem o cultivo da soja, exportado para o Brasil e, posteriormente, para a Europa ou China, sem que o Paraguai tenha alguma vantagem com isso.

O proletariado urbano paraguaio é insignificante, e a classe média, ausente. A burguesia, integrada pelo empresariado mais moderno, só recentemente tentou se desprender da acumulação protegida pelo Estado. O campesinado, embora seja a classe social mais numerosa, perdeu a homogeneidade sócio-econômica e cultural de outras épocas, e o avanço da modernização capitalista levou seus estratos mais numerosos à exclusão social. A oligarquia latifundiária paraguaia não exerce a hegemonia sócio-cultural anterior, e seu legado político – o autoritarismo paternalista – tornou-se obsoleto e, o que é pior, vazio de conteúdo, convertendo-se em caudilhismo manipulador e “prebendário” (GALEANO, 2002).

Segundo o Censo de 2002, a população do Paraguai era de 5.163.198 habitantes, sendo que 56,7% vivendo em áreas urbanas e 43,3%, em áreas rurais. Etnicamente, o país conta com uma das populações mais homogêneas da América do Sul: 91% é mestiça de espanhóis e guaranis. Nele há duas línguas oficiais: o espanhol e o guarani. No Paraguai, caso único na América Latina, 59% da população utiliza no lar o idioma guarani e 36%, o espanhol ou outros idiomas,

como o português (2,39%), o alemão, o japonês e o coreano. Somente 6% falam exclusivamente o espanhol. O Paraguai é bilíngüe, mas poucos paraguaios são bilíngües – talvez, ninguém seja bilíngüe no Paraguai, diz Bartolomeu Meliá. O que de fato observa-se é o monolíngüismo espanhol nas concentrações urbanas e o monolíngüismo guarani no campo (VERA, 1999).

O guarani, língua nativa, integra com o patriotismo, o núcleo valorativo da identidade paraguaia. Ambas, com raízes profundas no imaginário da população, constituem a base da cultura paraguaia. O sentimento patriótico fortaleceu-se nas lutas contra os países vizinhos, que tentaram incorporar a jovem república a seus domínios. A defesa da soberania e, em consequência, do território foi um dos principais objetivos nacionais (GALEANO, 2002). Nessas lutas, a língua guarani teve um papel de grande importância na comunicação entre os soldados paraguaios. Os exércitos inimigos não entendiam o guarani, o que facilitava a transmissão de mensagens entre os soldados das tropas paraguaias.

El guaraní sigue resistiendo, sigue “agonizando” bajo el bombardeo del lenguaje de los culebrones caribeños y de los idiotismos porteños. Tal vez, con un poco de ayuda, su resistencia podrá ser más airosa. Así seguirá ocupando el lugar que ha cumplido a lo largo de los siglos: un elemento clave de nuestra identidad cultural. Un elemento que le da un sentido preciso al hecho de ser paraguayos, sin necesidad de echar mano de chauvinismos ridículos ni de mitos irracionales, como el que pretende un idioma petrificado, puro e intocable como una virgen vestal, inexpugnable a los vientos de la historia. De lo contrario, amóntema (VERA, 2007).

Em 2003, a PEA constituía 59,8% da população paraguaia, sendo a taxa de desemprego aberto 8,1% (11,2% na área urbana e 3,8% na área rural), e a de subemprego 24,1%. Do total da força de trabalho, 63,4% estava na informalidade.



Na atualidade, 37,1% dos que possuem trabalho são autônomos, ou seja, a economia paraguaia depende da mão-de-obra independente. Os trabalhadores familiares não remunerados constituem 11,7% dos ocupados, e os empregadores ou patrões, 4,5%. Somando estas três categorias (autônomos, trabalhadores familiares não remunerados e patrões) tem-se que, aproximadamente, 5 de cada 10 trabalhadores paraguaios ocupados (53%) não são assalariados e geram sua renda por meio da venda direta de seus produtos e serviços. Dada a debilidade da indústria, foi no comércio que se expandiu a informalidade, e um exército de vendedores invade as ruas das principais cidades do país (GALEANO, 2002).

Concomitantemente, no mundo rural paraguaio ocorre um processo de “descampesinização”. Colônias e assentamentos inteiros de pequenos agricultores – produtores de algodão – desaparecem e seus pequenos lotes de terra são comprados por médios e grandes empresários rurais da indústria da soja.

Os dados da Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo apontam que 52,6% das pessoas ocupadas trabalham em empresas do setor terciário da economia (comércio, serviços, transportes, estabelecimentos financeiros). O setor primário ou extrativo (agricultura, pecuária, caça, pesca, minas) absorve 32,4% dos ocupados, e o secundário (manufatura, construção), apenas 15,1%. Segundo o último censo industrial (2002), 75,5% das empresas do país são micro, 18,5% são Pymes (pequenas e médias) e 6% são grandes empresas (ULTIMA HORA).

Buscando gerar mais empregos, foi aprovada a Lei 1.064/97, regulamentada pelo Poder Executivo no ano de 2000, criando empresas maquiladoras com uso intensivo de mão-de-obra. Vários produtos intensivos em mão-de-obra tanto industriais como agrícolas já estão sendo exportados. Apesar de a produção das maquiladoras destinar-se à reexportação de bens finais, após a elaboração “matérias primas” importadas, temporariamente, essa Lei permite a venda de até 10%



dos produtos de maquila, dentro do território nacional, se o produtor pagar os impostos correspondentes aos materiais que, finalmente, não serão reexportados. Entre os anos de 2001 e 2005, o valor das exportações aumentou 2.000%, e, na atualidade, há 41 empresas de produtos de couro, madeira, filtros de cigarro e vestuário exportando para os países do Mercosul e para terceiros países.

A deterioração ocorrida no mercado de trabalho, desde o fim dos anos 90, é o resultado da combinação perversa do escasso crescimento econômico e de um padrão de crescimento antiemprego, do qual a produção de soja é um exemplo. Ela cria poucos empregos e utiliza poucos insumos materiais produzidos no país, razão pela qual a relação com outros setores da economia é débil (BERRY, 2005). Em artigo recente, publicado no jornal ABC Color, cujo título é “País rico, povo empobrecido”, o escritor paraguaio Helio Vera afirmava:

Pocos países del mundo tienen condiciones más favorables para el crecimiento económico y social que el Paraguay. Sin embargo, la realidad nos ubica en el tercer puesto entre los países más pobres de América Latina. Y entre los que tienen mayor distancia entre las clases altas y las clases bajas, lo cual configura un área de fricción potencialmente explosiva (VERA, 2007).

3. O “ESTADO-PROBLEMA”

A transição democrática paraguaia tem enfrentado dois grandes desafios. O primeiro é a implantação de um regime democrático, num país sem experiência democrática, pelas mesmas forças políticas que haviam ocupado posições de destaque no governo deposto. Em segundo lugar, o desafio de modernizar e desvincular o aparelho estatal do Partido Colorado. Apesar dos avanços ocorridos, ainda é incipiente a abolição do Estado “predador” herdado da ditadura de Stroessner, que segue operando por meio da direção do Partido Colorado.



Em contraste com o modelo de Weber, no Paraguai, os funcionários do governo são pessoas designadas quase invariavelmente, segundo sua lealdade e seu ativismo na política do partido governante. As oficinas governamentais enfrentam o sério problema da falta de especialistas, pois os níveis de remuneração, o ambiente de trabalho e as oportunidades de realizar uma carreira pública estão longe de competir com o setor privado (RICHARDS, 2005).

No Mercosul, o Paraguai é considerado o “Estado-problema”, dado seu déficit de legalidade, de estabilidade política e de capacidade de autogestão. A debilidade do sistema político e o desprestígio que sofrem as instituições do Estado resultam de uma “cultura política de baixa institucionalidade” (RODRIGUEZ, 2001). À exceção da Igreja, não existem instituições respeitáveis e com credibilidade para os cidadãos. O Estado não está internalizado na cultura política, e o interesse geral e o bem comum são abstrações longínquas à vivência das pessoas (RIVAROLA, 2003).

O Paraguai poderia ser classificado como um país democrático, do ponto de vista formal, mas as dimensões qualitativas da democracia são ainda baixas. A democracia é pouco valorizada – sobre o processo eleitoral pairam desconfianças e a transparência da atividade legislativa é reduzida. A sociedade civil continua relativamente débil, com pouca capacidade de gestão e de mobilização sustentável. A influência dos poderosos grupos tem aumentado, e a população é cética, face ao poder da economia ilícita e informal, à tradição de patrimonialismo estatal, à presença de grupos amigos do poder e à falta de instituições e normas impessoais.

Apesar de sua reputação negativa, o Estado Paraguaio não é uma entidade uniformemente ineficiente, politizada e corrupta. No Estado há instituições aceitáveis em ministérios, oficinas, empresas e órgãos do Estado (SILVA-LEANDER; CARTER, 2004). Em anos recentes, têm-se observado mudanças importantes na forma de

governar. Foram identificados os principais obstáculos para a consolidação democrática no país, enfatizando-se a necessidade de combater a corrupção, a pobreza e a desigualdade e a importância de reformar o Estado (LAMBERT, 2005).

A construção de uma institucionalidade estatal democrática enfrenta, no Paraguai, obstáculos e déficits – o país não possui uma classe política comprometida com a implantação de um bom governo, uma coletividade profissional intelectual de elevado nível de qualificação, um empresariado moderno, recursos para o financiamento do desenvolvimento e mecanismos de compensação para a crise social (RODRIGUEZ, 2001).

Embora algumas reformas no aparelho do Estado tenham sido feitas, elas têm sido insuficientes. O setor público ainda não se tem revelado capaz de elaborar planos e políticas econômicas direcionadas à resolução dos graves problemas nacionais. A falta de estratégias no campo econômico e social, somada à escassa coordenação de políticas, tem levado o país a perder o rumo de sua economia doméstica. Os organismos do Estado mantêm vícios do regime autoritário anterior e conservam uma estrutura administrativa centralizada, burocrática, com funções superpostas e pouco transparentes. Os cargos gerenciais são de caráter quase exclusivamente político, e o sistema governamental reforça o clientelismo político, o desperdício de recursos, a cumplicidade e o tráfico de influências. Essa situação permite estabelecer relações pessoais e extra-institucionais, reforçando a cultura da informalidade no interior do próprio Estado, o que se agrava pela grande mobilidade nos cargos de alto nível durante a transição – ministros, vice-ministros, diretores e administradores de entidades – que tem dificultado a continuidade das ações iniciadas em cada entidade. Finalmente, o oferecimento de serviços públicos é reduzido e de baixa qualidade.

De acordo com dados da CEPAL, em 1998, a proporção do gasto social sobre o PBI era de apenas 8%, enquanto o mesmo



coeficiente era de 10% na Bolívia e 18% no Mercosul. Os índices técnicos de serviços de água potável revelam que o Paraguai tem uma cobertura urbana de 60% e rural de 20%, enquanto a média latino-americana é 81% e 39%, respectivamente. Os serviços de telefonia são, também, deficientes – em média, o país tem 4,7 linhas por 100 habitantes, comparado com 12% na média da América Latina. Apesar de o Paraguai ser o país da energia, o serviço elétrico é acessível apenas a 80,9% da população. Finalmente, os índices de falta de segurança cidadã e da propriedade também cresceram durante o período de transição (BORDA; MASI, 2002).

Os paraguaios, na América Latina, segundo dados da Transparência Internacional de 2006, são os que menos confiam em seu governo, sendo superados apenas pelos mexicanos – 40% dos paraguaios, quando questionados, afirmaram que o governo não somente não combate a corrupção como a estimula.

Dados da pesquisa realizada por Latinobarômetro em 2002 mostram que o apoio à democracia no Paraguai é de 41%, atrás somente de El Salvador (40%), Colômbia (39%) e Brasil (37%), e inferior à média da região, que é de 56%.

Na atualidade, o governo tem dado ênfase à modernização da administração pública, mas tem-se mostrado relutante à reforma do serviço público, o que demonstra o poder dos grupos e políticos associados à sobrevivência do Estado predador. Apesar do êxito de algumas medidas adotadas no início do atual governo, ainda há poucas evidências de mudanças significativas no sistema da administração pública (NICKSON, 2005). O poder dos sindicatos de funcionários públicos ficou evidenciado quando o Senado aprovou, em dezembro de 2000, a Lei 1.626, de reforma da função pública. Ela entrou em vigência em janeiro do ano seguinte, mas sua implementação foi suspensa após apresentação, pelos funcionários, de 700 apelações à Suprema Corte de Justiça, que considerou inconstitucionais quarenta artigos da lei. O Poder Judiciário sustou



a reforma, garantindo os privilégios conquistados dos funcionários e assegurados pela Lei 200/70.

O fracasso da implementação da Lei 1.626 demonstra a existência de uma cultura política profundamente enraizada e clientelista gerada durante a ditadura de Stroessner, que perdura até hoje e que considera o ingresso na administração pública como um prêmio por haver feito possível a vitória eleitoral do partido governante, e o erário público como a fonte principal de financiamento para este mesmo partido (NICKSON, 2005).

O Estado paraguaio ainda apresenta graves falências: a escassa independência entre os três poderes, o alto nível de intervenção estatal no processo produtivo do país, a excessiva centralização, o baixo nível de participação e de controle da cidadania da ação do Estado, disso resultando graves problemas de corrupção. A modernização da administração pública ocupou o primeiro lugar no programa eleitoral do Presidente Duarte Frutos, mas não foi incluída em sua agenda política. Poderosos grupos de interesses têm tido êxito em sua estratégia de manter o *status quo* do qual obtêm grandes benefícios, o que evidencia que a ínfima minoria que governou o Paraguai como um “feudo pessoal” durante o período de Stroessner segue florescente no período da democracia eleitoral (NICKSON, 2005).

CONCLUSÕES

O crescimento econômico lento, uma transição à democracia incompleta, a ausência da reforma do Estado, o aumento da pobreza, a ausência de uma reforma agrária, a falta de um projeto de desenvolvimento e de políticas de médio prazo e o predomínio de ações de curto prazo, improvisadas e reativas, estão na base do desencanto dos paraguaios com os políticos e com a democracia. Pouco se espera de sua atuação, pois, decorridos dezoito anos do fim do



stroessnismo, permanece no poder o Partido Colorado e os grupos econômicos que obtiveram grandes vantagens de sua aliança com seus antigos governantes.

O avanço da transição democrática, ainda incompleta, embora tímida e lenta, é perceptível. Movimentos de camponeses sem-terra, mobilizações indígenas, o movimento de protesto contra as privatizações, ocorrido em 2002 – que reuniu organizações camponesas, centrais sindicais, partidos de esquerda e movimentos sociais urbanos –, passaram a desempenhar um papel político importante na sociedade paraguaia. Neles deposita-se a esperança de mudanças sociais e políticas profundas que levem à consolidação da democracia no Paraguai. Eles representam os perdedores do regime stroessnista e de seus continuadores na atualidade.

A espera por essas reformas, todavia, não pode se estender por muito tempo, pois, como Guillermo O'Donnell adverte, a democracia pode morrer pela desilusão (LAMBERT, 2005).

O grande desafio que se coloca ao Paraguai é construir um modelo de desenvolvimento e de crescimento econômico consistente com o novo contexto democrático e com o aumento da competitividade.

REFERÊNCIAS

- BENITEZ, Justo Pastor. **Formación social del pueblo paraguayo**. Asunción: El Lector, 1996.
- BERRY, Albert. **Elementos Centrales de una Política de Empleo Decente en Paraguay: esquema tentativo**. Universidade de Toronto, Centro de Estudios Internacionales. Projeto CIS/CADEP. Disponível em: <<http://www.utoronto.ca/plac/pdf/CIS-CADEP/Document%20No.%201%20-%20Albert%20Berry%20-%20Vision.pdf>> Acesso em 21/fev./2007, 12:15.

- DIRECCION General de Estadísticas, Encuestas Y Censo - (DGEEC). Anuário 2004.
- FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial (Comp.). **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: CERI, 2005. Disponible em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/ceri/fogel2.doc>> Acceso em: 18/mar./2007, 23:00.
- GALEANO, Luis A. **La sociedad dislocada**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 2002.
- GALEANO, Luis A. “El combate a la pobreza en el Paraguay”. In: RIVAROLA, Domingo (Comp.). **Política Social en la Transición**. Montevideo, Unesco, 2003. Disponible em: <<http://www.unesco.org.uy/shs/docspdf/politicassocial.pdf>>. Acceso em: 19/mar./2007.
- IGG – **El libro blanco de la reforma institucional en Paraguay**. 2003. Disponible em: <<http://www.undp.org.py/pages/lbp.pdf>>. Acceso em: 23/feb./2007, 19:00.
- LAMBERT, Meter. “¿Una Ruptura con el Pasado? los primeros dos años del gobierno de Nicanor Duarte Frutos en el contexto de la transición a la democracia.” In: ABENTE, D.; MASI, Fernando (Ed.). **Economía, Estado y Sociedad – una mirada internacional a la democracia Paraguaya**. Asunción: CADEP, 2005.
- MARIÓ, Estanislao Gacitús; SILVA-LEANDER, Annika; CARTER, Miguel. **Paraguay: temas de desarrollo social para el alivio de la pobreza**. Banco Mundial, 2004. Disponible em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/22/000012009_20041222144046/Rendered/INDEX/304830PY1Country1Social1Analysis1WP14104.txt>. Acceso em: 24/feb./2007, 20:00.
- MASI, Fernando; BITTENCOURT, Gustavo. **La economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo**. In: Chudnovsky y Fanelli (Coord.), “El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su

- primera década**”, siglo XXI, Red MERCOSUR y BID. Buenos Aires, 2001. Disponible em: <<http://decon.edu.uy/~gus/masiybittencourt.pdf>>. Acesso em: 21/fev./2007, 12:00.
- MASI, Fernando; BORDA, Dionisio. “**Paraguay. Estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur**”. In: BOUZAS, Roberto. **Realidades nacionales comparadas**. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2002. Disponible em: <http://www.fundacionosde.com.ar/Fundacion_OSDE/pdf/biblioteca/Realidades_Nacionales_Comparadas-Modulo_II.pdf>. Acesso em: 21/fev./2007, 11:00.
- MASI, Fernando; BORDA, Dionisio. **Balance y Perspectivas – 2006-2007**. Asunción: CADEP, 2006. Disponible em: <<http://www.cadep.org.py/200607.pdf>>. Acesso em: 21/fev./2007, 10:30.
- NAGEL, Beverly. **El movimiento campesino confronta la crisis agraria**. In: ABENTE, D.; MASI, Fernando (Ed.). **Economía, Estado y Sociedad – una mirada internacional a la democracia Paraguaya**. Asunción: CADEP, 2005.
- NICKSON, Andrew. **Reformando el Estado en Paraguay**. In: ABENTE, D.; MASI, Fernando (Ed.). **Economía, Estado y Sociedad – una mirada internacional a la democracia Paraguaya**. Asunción: CADEP, 2005.
- NICKSON, Andrew R. **Colonización brasileira en la Región Oriental del Paraguay**. In: FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial. **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: CERi, 2005. Disponible em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/ceri/fogel2.doc>>. Acesso em: 18/ mar./2007, 23:00.
- RICHARDS, Donald G. “**¿Es posible un Estado para el desarrollo en el Paraguay?**”. In: ABENTE, D.; MASI, Fernando (Ed.). **Economía, estado y Sociedad – una mirada internacional a la democracia Paraguaya**. Asunción: CADEP, 2005.
- RIQUELME, Marcial. **Notas para el estudio de las causas y efectos de las migraciones brasileñas en el Paraguay**. In: FOGEL, Ramón;

- RIQUELME, Marcial. **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: CERI, 2005. Disponible em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/ceri/fogel2.doc>>. Acceso em: 25/fev./2007, 22:20.
- RIVAROLA, Domingo. “**Democracia y gobernabilidad en Paraguay**”. In: SIERRA, G.; ALVARADO, Manuel E. Bernales. **Democracia, Gobernanza y desarrollo en el Mercosur**. Unesco: Montevideo. Disponible em: <<http://www.unesco.org.uy/shs/gobernanza/10-rivarola.pdf>>. Acceso em: 21/fev./2007, 11:45.
- RIVAROLA, Milda. **Las negociaciones Mercosur-Unión Europea: una visión desde la sociedad civil**. Documento nacional Paraguay. 2003. Disponible em: <http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/cono_sur/alop_paraguay.pdf>. Acceso em : 17/fev./2007, 10:30.
- RODRIGUEZ, José Carlos. “**Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur**”. In: SIERRA, Gerónimo de. **Los rostros del MERCOSUR – el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: Clacso, 2001.
- TRANSPARENCIA PARAGUAY – Anuario Año 2006. Disponible em: <<http://www.transparencia.org.py/images/bole2006.pdf>>. Acceso em: 20/fev./2007. 24:00.
- EL 37% de los ocupados trabaja por cuenta propia. **Ultima Hora**. Disponible em: <<http://www.ultimahora.com/notas/20471-El-37%20-de-los-ocupados-trabaja-por-cuenta-propia>>. Acceso em: 19/fev./2007, 20:00.
- VÁZQUEZ, Fabrizio. **La mundialización y los nuevos territorios del Alto Paraguay**. In: FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial. **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: CERI, 2005. Disponible em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/ceri/fogel2.doc>>. Acceso em: 25/fev./2007, 22:20.
- VERA, Helio. **En busca del hueso perdido** (Tratado de paraguayología). 9ª ed. Asunción: RP Ediciones, 1999.

VERA, Helio. **Agonía del guaraní**. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2006-08-06&xpid=270513>>. Acesso em 18/mar./2007, 18:37.

VERA, Helio. **País rico, pueblo empobrecido**. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2006-07-23&xpid=267479>>. Acesso em: 18/mar./2007, 18:45.

ANEXO

Indicadores de Pobreza y Desigualdad

Evolución del Gasto Social y la Desigualdad	2003	2004	2005	2006^a
Gasto Social (como % del total gastos públicos)	47,8	45,6	46,7	42
Coefficiente de Gini ^b	57,5	56,8	47,8	57,8
Pobreza (%)	2003	2004	2005	
Área Urbana				
Pobres extremos	13,4	12,8		11,6
Pobres no extremos	26,4	25,7		27,8
Área Rural				
Pobres extremos	28,7	22,8		20,8
Pobres no extremos	14,7	17,3		15,8
Total País				
Pobres extremos	20,1	17,1		15,5
Pobres no extremos	21,3	22,1		22,7
Total	41,4	39,2	38,2	
Desempleo y Subempleo (%)	2003	2004	2005	
Desempleo abierto ^c	8,1	7,3		5,8
Desempleo oculto ^d	5,3	3,9		3,7
Desempleo total	13,0	11,2	9,5	
Subempleo visible ^e	7,6	8,1		6,7
Subempleo invisible ^f	16,5	16,1		18,4
Subempleo total	24,1	24,2	24,8	

Fuentes: PNUD, DGEEC

a) Cifras a octubre 2006

b) Mide la desigualdad de los ingresos (0 = igual a 100 = muy desigual)

c) Población Económicamente Activa (PEA) que no tiene empleo y que busca obtenerlo

d) PEA que no tiene empleo, pero que no busca obtenerlo

e) Subempleo visible: PEA que trabaja menos de 30 horas semanales (sector informal)

f) Subempleo invisible: PEA que trabaja mas de 30 horas semanales, pero gana menos que el salario mínimo (sector informal)

Tasa de Actividad, Desempleo y Subocupación, según área de residencia y sexo
Septiembre a Diciembre de 2004

Área de Residencia y Sexo	Tasa de Actividad	Tasa de Desempleo			Tasa de Subocupación		
		Total	Abierto	Oculto	Total	Visible	Invisible
País Total	63,4	10,9	7,3	3,9	24,1	8,1	16,1
Hombres	76,6	8,0	5,8	2,4	21,8	5,8	16,0
Mujeres	50,4	15,1	9,6	6,1	27,7	11,5	16,2
País Urbano	62,4	13,0	10,0	3,3	26,8	7,5	19,3
Hombres	73,1	11,2	8,7	2,7	24,6	6,2	18,5
Mujeres	52,6	15,2	11,6	4,1	29,6	9,3	20,3
País Rural	64,9	8,2	3,7	4,7	20,6	8,8	11,9
Hombres	81,1	4,4	2,5	2,0	18,7	5,4	13,2
Mujeres	47,1	14,9	6,2	9,3	24,4	15,2	9,2

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2004. Dirección General de Estadística. Encuesta y Censos

Población ocupada por área de residencia, según categoría de ocupación
Septiembre a Diciembre de 2004

Categoría de Ocupación	Total	Área de Residencia	
		Urbana	Rural
Total País	2.560.612	1.419.580	1.141.032
Empleado público	6,1	9,3	2,1
Empleado privado	9,3	15,1	2,0
Obrero público	1,0	1,7	0,3
Obrero privado	19,0	21,3	16,0
Empleador o patrón	4,2	5,3	2,7
Trabajador por cuenta propia	39,8	31,0	50,7
Trabajador familiar no remunerado	13,1	5,7	22,2
Empleado doméstico	7,6	10,5	4,0

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2004. Dirección General de Estadística. Encuestas y Censos



Distribución de la tierra en Paraguay

Tamaño	Distribución	Superficie %
Menores de 5 has	40.1 %	1
De 5 a menos de 10 has	21.7 %	2
De 10 a menos de 20 has	21.6%	3
De 20 a menos de 100 has	12.7%	6
De 100 a menos de 500 has	2.4%	7
De 500 y más has	1.55	81
Total	100%	100

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1992 apud Mora (2003).

Exportaciones de productos elaborados bajo el Régimen de Maquila (USD)

Meses	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Ene	n.d.	55.779	74.278	527.046	785.200	3.503.107
Feb	n.d.	20.890	1.114.111	253.818	680.882	2.986.758
Mar	n.d.	70.174	362.533	965.990	674.186	
Abr	114.070	65.227	204.849	581.800	2.076.206	
May	57.722	140.543	508.390	689.996	2.769.045	
Jun	63.398	124.939	664.165	454.927	3.161.398	
Jul	119.075	380.145	794.529	588.709	2.603.374	
Ago	9.567	306.904	638.284	770.889	3.119.305	
Sep	171.396	234.423	1.371.189	676.631	3.190.961	
Oct	420.151	243.060	875.848	945.691	2.494.092	
Nov	104.464	204.262	867.493	1.220.312	3.009.244	
Dic	124.510	154.717	459.463	735.575	3.002.234	
Total	1.184.353	2.001.063	7.935.132	8.411.384	27.566.127	

Fuente: Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación n.d. no disponible

* Datos hasta el 23 de febrero de 2006. Disponible em: <http://www.mic.gov.py/index.php?option=com_content&task=view&id=120&Itemid=212>. Acceso em: 19/mar./2007.

Empleo en el Sector Público- 2003/2004

Institución	Empleados	Participación (%)
Ministerios		
Ministerio del Interior	12,063	7.0
Ministerio de Asuntos Exteriores	686	0.4
Ministerio de Defensa	10,715	6.3
Ministerio de Hacienda	3,647	2.1
Ministerio de Educación	60,385	35.3
Ministerio de Salud	18,431	10.8
Ministerio de Justicia y Trabajo	2,675	1.6
Ministerio de Agricultura	3,225	1.9
Ministerio de Industria y Comercio	536	0.3
Ministerio de Obras Públicas	4,558	2.7
Sub-total	116,921	68.4
Presidencia de la República		
Dirección Nacional de Estadísticas	810	0.5
Otras secretarías y direcciones	1,546	0.9
Sub-total	2,356	1.4
Organos descentralizados		
Servicio de Salud Animal	715	0.4
Instituto de Bienestar Rural	483	0.3
Otros organismos descentralizados	1,092	0.6
Sub-total	2,290	1.3
Empresas Públicas		
ANDE (electricidad)	3,114	1.8
ANNP (puertos)	1,990	1.2
DINAC (aeropuertos)	1,470	0.9
INC (cemento)	631	0.4
PETROPAR (petróleo)	973	0.6
Sub-total	8,178	4.8
Banca Pública		
Banco Nacional de Fomento	881	0.5
Crédito Agrícola de Habitación	577	0.3
Otros organismos	246	0.1
Sub-total	1,704	1.0
Gobiernos Locales		
Municipalidades	13,254	7.8
Gobernaciones departamentales	1,538	0.9
Sub-total	14,792	8.7
Poder Judicial		
Auditoría del Poder Ejecutivo	577	0.3
Banco Central del Paraguay	976	0.6
Congreso Nacional	552	0.3
Instituto de Previsión Social	6,138	3.6
Fondo de Pensiones del Estado	270	0.2
Universidad Nacional	5,708	3.3
Oficina de la Defensoría del Pueblo	75	-
Oficina del Vicepresidente	59	-
No especificado	26	-
TOTAL DEL SECTOR PUBLICO	170,991	100.0%

Fuente: Censo Integral de Funcionarios Públicos, Secretaría de la Función Pública, 2004 (NICKSON, 2005).



IV.

ANÁLISE DE ASPECTOS DA ARGENTINA CONTEMPORÂNEA





ANÁLISE DE ASPECTOS DA ARGENTINA CONTEMPORÂNEA

Williams Gonçalves

INTRODUÇÃO

A Argentina vive ainda hoje sob o impacto da grave crise por que passou em 2001/2002. Sob a presidência de Néstor Kirchner, o país tem experimentado notável recuperação, havendo alcançado índices significativamente elevados de crescimento. Apesar disso, muitas são as críticas que tem recebido, dentro e fora do país. A principal delas é que estaria promovendo a reintrodução de práticas políticas e econômicas populistas. O estilo político personalista e a falta de compromisso com as regras da economia de mercado são apontados pelos opositores como fatores que atrasam a modernização do país.

A política externa é outro motivo para pesadas críticas. A mais freqüente é que o país não dispõe de concepção estratégica. Conduzida em conformidade com parâmetros ideológicos ultrapassados, estaria mais subordinada à racionalidade de fatores internos do que realmente empenhada em desenvolver concepção coerente de inserção do país no sistema internacional. A aliança com o venezuelano Hugo Chávez constituiria prova segura da falta de delineamento estratégico compatível com os interesses nacionais, uma vez que essa parceria não apenas distancia o país de atores fundamentais nas relações internacionais como também cria desnecessárias áreas de atrito com atores igualmente importantes.

A partir dessa curiosa situação – de um governo que consegue reverter um quadro de crise aguda e obtém reconhecimento popular pelo êxito de suas medidas, mas sofre pesadas críticas das



elites de seu país e também dos dirigentes de organismos econômicos internacionais –, pretendemos examinar os aspectos mais destacáveis da realidade Argentina hoje, com vistas a formar um juízo do país e inferir alguns elementos que nos possam ser, de algum modo, úteis.

I – A POLÍTICA ARGENTINA

A restauração da autoridade presidencial constitui o traço mais marcante da ação governativa do Presidente argentino Néstor Kirchner. É essa uma constatação feita tanto pelos seus partidários como pelos seus adversários políticos, que, evidentemente, interpretam-na de maneira bem distinta. Para seus partidários, a enérgica ação governativa de Kirchner significa saudável luta pela recuperação da capacidade do Estado de funcionar como núcleo formulador e executor de políticas públicas em favor do conjunto social. Na visão de seus adversários, nada mais representa senão a ambição de reconstituir a conhecida liderança populista tradicional.

Para tornar possível o entendimento dessa divergência, faz-se necessário o exame de alguns aspectos da evolução política Argentina nas últimas duas décadas.

Em 1983, após a derrota sofrida na guerra das Malvinas, tiveram lugar eleições que iniciaram a reinstalação do regime democrático, depois de sete anos de uma ditadura militar que se destacou pela extrema violência que empregou contra os que resistiram ao regime. As urnas consagraram o nome de Raúl Alfonsín, candidato pela União Cívica Radical, o mais antigo partido político do país, fundado em 1891, e tradicionalmente apoiado pela classe média. Mas Alfonsín não conseguiu cumprir o mandato. Os efeitos negativos do Plano Austral, as manifestações de insubordinação de militares envolvidos na “guerra suja” e a promulgação das leis do “Ponto Final” e da “Obediência Devida”, mediante as quais pretendia resolver o problema do inconformismo

da sociedade em relação à falta de exemplar punição dos militares que praticaram crimes e torturas no período da ditadura, produziram tão séria crise política, que, para prevenir-se contra o pior, decidiu antecipar a entrega da faixa presidencial ao seu sucessor recém eleito, em 1989.

Seu sucessor, Carlos Menem, que governou durante toda a década de noventa, foi eleito pelo Partido Justicialista, também conhecido como Partido Peronista.

O Partido Justicialista foi criado em 1945 por iniciativa do General Juan Domingo Perón, que, eleito, governou a Argentina por dois mandatos (1946-1955). Ao lado da figura carismática de sua esposa Maria Eva Duarte (Evita), Perón conseguiu elevar consideravelmente o padrão de bem-estar social do povo argentino, ao mesmo tempo em que buscou preservar a soberania e a independência do país no meio internacional.

A característica mais destacável do Partido Justicialista tem sido, desde a época de sua criação, a organização política em forma de movimento. O Peronismo conserva, portanto, sua estrutura nucleada em províncias, em grupos sociais e categorias funcionais e ao redor de temas específicos. Isso significa que o partido não tem formulado uma ideologia, nem tampouco formalizado um programa unificador. É o compromisso em melhorar a sorte do povo trabalhador e o de afirmar a dignidade da nação que garante sua existência como uma das duas principais forças políticas organizadas do país, ao lado da rival União Cívica Radical (ARGUMEDO, 2005, 02).

Essa estrutura partidária horizontal permite o aparecimento de fortes lideranças setoriais e, sobretudo, provinciais, assentadas em grupos e máquina burocrática, cuja ação política se realiza independentemente de qualquer determinação central. Pelo fato de gozarem todos de grande autonomia, cada liderança exprime diferentes interpretações acerca do momento político e,



conseqüentemente, propõe linhas de ação política que em muito diferem das demais propostas pelas outras lideranças do partido. Dada a vasta abrangência do peronismo na sociedade argentina, as divergências existentes entre suas lideranças muitas vezes ocupam toda a agenda política do país.

Essas características do peronismo permitem entender como foi possível o Presidente Carlos Menem seguir sua linha política ao longo da década de noventa. Governador da província de La Rioja, situada a noroeste do país, na fronteira com o Chile, Menem integrava o movimento denominado Renovação Peronista. Tão livre e ampla era a concepção de renovação desse movimento, que, na verdade, ia de encontro aos alicerces históricos do partido. Pois, para sustar a crise que havia assolado o governo de Alfonsín, Menem pôs em prática um amplo programa de reestruturação de orientação neoliberal, emanado do Consenso de Washington, fundamentalmente constituído por privatização do setor público, abertura e desregulamentação dos mercados e imposição da paridade peso-dólar (convertibilidade).

Apesar de se declarar comprometido com as idéias básicas do partido de promover justiça social e de não abrir mão da soberania nacional, Menem governou sustentado por sólida aliança com os grandes grupos econômico-financeiros de dentro e de fora do país, a ponto mesmo de aceitar a indicação para o Ministério da Economia de executivos da multinacional Bunge y Born (AZEVEDO e CATANI, 2003, 118). Apoiado na máquina partidária e em setores do movimento sindical peronista vinculados à Renovação, Carlos Menem conquistou firme posição para, como dizia, elevar a Argentina à condição de país de Primeiro Mundo. Essa firmeza da posição devia-se também ao fato de a União Cívica Radical não ter exercido seu tradicional papel oposicionista em relação ao peronismo, uma vez que o Partido Justicialista governava implementando um programa que coincidia com o seu próprio. Essa conciliação com a UCR acabou por consubstanciar-se no Pacto de Olivos (1993), celebrado com Raúl

Alfonsín, pelo qual se tornou possível a reforma constitucional (1994) e a conseqüente reeleição de Menem. Por outro lado, para a sociedade argentina, traumatizada pela hiperinflação e pelos desmandos da ditadura militar, o fato de o Governo Menem ter contido a inflação e assegurado a estabilidade política representava uma conquista que não se podia negligenciar (CHERESKY, 2004).

À altura da metade do mandato, o poder de Menem começou a se esvaír. A insatisfação social com o elevado índice de desemprego, somada à corrupção e à impunidade, traduziu-se em estrondosa derrota do Partido Justicialista nas eleições legislativas de outubro de 1997. Das 257 cadeiras do Congresso dos Deputados, 139 passaram para as mãos da oposição, sendo que 110 ficaram para a Alianza (União Cívica Radical e Frepaso-Frente País Solidário), restando ao peronismo apenas 118 cadeiras. Essa foi uma derrota histórica que revelou o quanto o governo de Menem havia afastado os eleitores tradicionais do partido e que, conseqüentemente, eliminava a possibilidade da segunda reeleição de Menem e da eleição de qualquer outro candidato indicado pelos peronistas (IRIGARAY, 1997).

As eleições presidenciais de outubro de 1999 confirmaram o que se havia desenhando em 1997. O Partido Justicialista representado por Eduardo Duhalde perdeu a presidência por uma diferença de mais de 10% dos votos. Fernando De la Rúa, vitorioso pela Alianza entre a UCR e a Frepaso, obteve 48,5% dos votos, enquanto o candidato peronista amargava apenas 38,1%. A derrota ampliou a divisão entre as lideranças peronistas que se haviam evidenciado nas eleições legislativas, ocasião em que o Governador da província de Santa Cruz, Néstor Kirchner, pronunciou-se publicamente afirmando que Carlos Menem era o responsável máximo pelo desprestígio do partido junto aos eleitores.

A situação política da Argentina, porém, não melhorou, uma vez que Fernando De la Rúa precipitou o país numa crise sem precedentes ao aprofundar o modelo que Menem havia aplicado desde



o início de seu mandato. As medidas tomadas por De la Rúa flagelaram as camadas sociais médias, que até então haviam ficado praticamente a salvo do empobrecimento e do desemprego, resultantes da desindustrialização e das privatizações. Ante as crescentes dificuldades econômicas que enfrentava, o governo, no entanto, nada mais fez senão insistir com decisões de orientação igual à de seu antecessor, o que levou esse segmento da sociedade a se voltar contra si. A percepção da classe média de que havia sido traída nas suas esperanças de mudanças tornou-se ainda mais vívida quando vieram à tona denúncias de corrupção envolvendo senadores e ministros e quando, para culminar, o presidente nomeou Domingo Cavallo, principal responsável pela economia no Governo Menem, Ministro da Economia.

A constatação de que as duas principais forças políticas do país, na verdade, em nada diferiam, e que mesmo diante daquele quadro de paralisia econômica e exclusão social só conseguiam usar como remédio medidas que em nada diferiam daquelas que produziram a crise, levou a classe média a se juntar aos setores populares socialmente excluídos, que, por sua vez, haviam-se organizado de diversas formas à margem dos grandes partidos e se lançado a ações de todo tipo contra a ordem instituída. Exasperados pela crise e indignados pela decretação do estado de sítio, esses segmentos sociais saíram às ruas bradando a palavra de ordem que exprimia com fidelidade o sentimento do povo em relação às elites políticas do país: “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo”.

A crise política de dezembro de 2001 resultou na renúncia de Fernando De la Rúa e na deslegitimação do sistema político argentino. O descrédito do sistema institucional democrático do país, que já havia atingido nível preocupante nas eleições legislativas de outubro de 2001, revelou-se em toda sua extensão com a renúncia do presidente. As eleições legislativas haviam ficado marcadas pelo surgimento do “voto bronca”, assim chamado para traduzir os 16% de votos brancos e nulos e os 26% de abstenções, que, somados,

representaram mais de 10 milhões de eleitores, e também pela pulverização dos votos num grande número de pequenos partidos de esquerda, o que dissolveu a base parlamentar de De la Rúa e permitiu ao Partido Justicialista obter maioria no Senado e apresentar a maior bancada na Câmara dos Deputados, com 116 cadeiras. A crise do poder executivo, por outro lado, ficou bem evidenciada no fato de apenas o quarto sucessor em um mês, Eduardo Duhalde, ter conseguido se equilibrar na presidência e restabelecer a governabilidade no país, ainda que à custa do emprego de muita violência.

A desestabilização política e a fragmentação partidária da Argentina voltaram a se manifestar por ocasião das eleições presidenciais de abril de 2003. Sintoma desse quadro foi a permissão dada pela maioria peronista liderada por Duhalde ao partido para apresentar mais de um candidato ao pleito. E o resultado foi mais uma confirmação da decomposição partidária geral e da profunda divisão do Partido Justicialista. O vencedor do primeiro turno foi Carlos Menem, com apenas 24,3% dos votos, número que o obrigava a ir ao segundo turno com outro peronista, Néstor Kirchner, que reuniu 22% dos votos. Apesar de ter o apoio da maior parte do partido, Menem desistiu de disputar o segundo turno das eleições em virtude do elevadíssimo índice de rejeição de seu nome junto aos eleitores. Em face disso, Kirchner acabou por tornar-se Presidente da República com os inexpressivos 22% de aprovação popular.

Kirchner iniciou seu governo tendo pela frente enorme desafio. Vencer o descrédito popular, que àquela altura pesava sobre o conjunto da classe política, e obter o necessário apoio de seu próprio Partido Justicialista, até então dividido entre a corrente liderada por Carlos Menem e aquela liderada em Buenos Aires por Eduardo Duhalde, constituíam as grandes tarefas políticas que tinha a enfrentar.

O sucesso político obtido por Kirchner deve-se, em grande medida, ao fato de ter inaugurado curso novo no âmbito do peronismo. Além de ter procurado atuar junto ao público peronista

tradicional formado pelo operariado sindicalizado e pela classe média baixa – público um tanto modificado pelo elevadíssimo índice de desemprego decorrente da política econômica neoliberal –, Kirchner procurou atender às grandes expectativas alimentadas pela classe média, que se sentiu traída pelo radicalismo.

A fase inicial de seu governo ficou positivamente marcada pelo discurso de posse que proferiu no Parlamento e pelo ato público havido na Faculdade de Direito na Universidade de Buenos Aires, com a presença de Fidel Castro. Havendo marcado posição político-ideológica à esquerda, Kirchner dispôs-se a enfrentar questões que permaneciam pendentes causando grande desconforto aos cidadãos argentinos. Nesse sentido, produziram grande impacto as medidas de tirar da ativa 26 generais do Exército, notoriamente envolvidos com a repressão na época da ditadura militar, e de promover radical reforma na Suprema Corte de Justiça, fortemente identificada com o governo de Carlos Menem. Anunciou também a luta contra a corrupção e a impunidade. Além dessas, Kirchner tomou a decisão de converter o principal centro de tortura (Escuela Superior de Mecánica de la Armada) em museu (KERSFFELD, 2005).

Ao encaminhar decisões políticas importantes com sinal progressista na área dos direitos humanos, Kirchner atraiu contra si toda a opinião pública de orientação conservadora, que passou a considerá-lo governante populista autoritário. O efeito imediato das manifestações de desagrado dos segmentos mais à direita do espectro político foi aumentar consideravelmente o prestígio de seu governo em amplos setores sociais.

As eleições legislativas de 2005 possibilitaram aferir o estado de ânimo da sociedade argentina em relação ao governo de Néstor Kirchner. De maneira geral, as eleições confirmaram a condição do Partido Justicialista de força política dominante. No entanto, mais importante que isso foi a vitória da corrente de Kirchner dentro do partido peronista. A prova mais contundente dessa vitória da

orientação política imprimida ao peronismo pelo presidente foi a vitória obtida pela candidata Cristina Kirchner (sua esposa) na disputa que travou pela cadeira do Senado pela Província de Buenos Aires contra a candidata Hilda Duhalde (esposa de Eduardo Duhalde). Essa vitória representou resposta plebiscitária da política de fortalecimento da autoridade do poder de Estado seguida por Kirchner, assim como sinalização positiva para sua reeleição neste ano de 2007 ou da eleição da Senadora Cristina Kirchner.

II – A ECONOMIA ARGENTINA

A sociedade argentina contemporânea segue prisioneira do dilema, em relação a seu desenvolvimento econômico, que a tem dilacerado politicamente: reinstala o modelo liberal primário-exportador ou avança no sentido da definitiva instalação do modelo industrialista? Por outras palavras, retorna ao modelo que entre 1880 e 1930 fez da Argentina o país mais rico e mais promissor do continente e que “sempre esteve presente no imaginário social argentino associado ao sucesso” (FERRARI e CUNHA, 2005, 11) do país ou continua perseguindo uma industrialização que não consegue atingir um patamar de estabilização?

No governo do General Jorge Rafael Videla, chefe da Junta Militar que empalmou o poder em 1976 buscando pôr fim à crise que tomou conta do governo de Isabelita Perón, o Ministro da Economia Martínez de Hoz implementou medidas radicais com vistas a mudar o modelo de desenvolvimento econômico e a rever a inserção da Argentina na economia capitalista internacional. Por entender que os problemas políticos causados pelo movimento sindical organizado pelo peronismo só poderiam ser resolvidos mediante decisões definitivas, Martínez de Hoz promoveu amplo e profundo programa de liberalização econômica que, em última instância, tinha em vista acabar com a industrialização do país. Para combater o movimento sindical

do operariado urbano, não encontrou, portanto, nenhuma outra melhor medida senão aquela de desindustrializar a economia. Tais medidas foram elaboradas para favorecer diretamente a agropecuária do Pampa, setor econômico que ele representava pessoal e inequivocamente como grande proprietário e descendente direto de um dos fundadores da Sociedade Rural Argentina (SCHVARZER, 2004, 20). Por meio da dissolução de todo o dispositivo estatal de apoio à indústria (privatização das empresas estatais, eliminação dos subsídios, redução dos gastos públicos com investimentos), da valorização das taxas de câmbio e da eliminação das tarifas alfandegárias, Martínez de Hoz pretendia forçar a economia da Argentina a retroceder à condição de exportadora de carnes e cereais e à de importadora de manufaturados.

Essa política econômica de responsabilidade do governo militar, após proporcionar um período de bem-estar para os segmentos médios e médios superiores da sociedade, que assim puderam satisfazer seus desejos de consumo, redundou em enorme crise, manifestada pela redução do PIB, do aumento do desemprego e pela acumulação de elevada dívida externa.

O governo de Raúl Alfonsín, ao qual coube reconduzir o país aos trilhos da democracia, não conseguiu restabelecer o equilíbrio da economia. Teve que se haver com elevadíssima dívida externa e com o crescimento constante da inflação, até perder todo o controle sobre ela. O Plano Austral, com o qual procurou conter a inflação, não conseguiu alcançar seu objetivo, obrigando o governo a suspender o pagamento da dívida externa em 1988. Em 1983, a taxa anual de inflação foi de 433,7%, em 1984, 688%, em 1985, 385,4%, em 1986, 81,9%, em 1987, 174,8%, em 1988, 387,7% e, finalmente, em 1989, 4.923,3% (SABINO, 1999, 49). Quando Alfonsín transferiu a presidência a Carlos Menem com cinco meses de antecipação, por lhe faltar condições de exercer adequadamente

o poder de Estado, a situação econômica era de descontrole hiperinflacionário.

A escolha feita pelo Governo Menem foi a de restabelecer a política econômica liberal empreendida por Martínez de Hoz, cujos princípios básicos, nos anos noventa, haviam sido reabilitados no âmbito de todo o continente sob a designação de Consenso de Washington. A idéia sempre presente entre parte dos argentinos de que a economia do país tem uma natural vocação liberal coincidia, assim, com a forte tendência globalizadora neoliberal da economia internacional que havia se formado logo depois do fim da Guerra Fria. Dessa forma, a ampla abertura dos mercados, a desregulamentação da economia e as privatizações foram decisões entusiasticamente aprovadas pelos dirigentes das economias industrializadas avançadas e igualmente aplaudidas pelos dirigentes das organizações econômicas internacionais, que apontaram a política econômica executada na Argentina por Menem como o exemplo que devia ser seguido por todos os demais países em desenvolvimento.

A pedra de toque da política econômica do Governo Menem foi o Plano de Conversibilidade, lançado em 1991 pelo Ministro da Economia Domingos Cavallo. O Plano Cavallo, em suas linhas gerais, consistiu na paridade peso-dólar e no lastreamento de 80% da moeda argentina em circulação nas reservas internacionais, bem como na proibição do uso de indexadores nos contratos e, logo a seguir, na instituição da independência do Banco Central. Com o abandono dos indexadores, houve a quebra da inércia inflacionária, e, com a independência do Banco Central, restringiu-se a transferência de recursos para o governo (FERRARI e CUNHA, 2005, 3). Como já havia acontecido anteriormente, o Plano produziu impacto positivo estancando a inflação. Com a criação de um clima de confiança na estabilidade, os capitais estrangeiros fluíram em busca de remuneração, bem como recursos argentinos aplicados no exterior



retornaram ao circuito econômico do país, favorecendo o aumento da produção e do consumo.

Quando Carlos Menem transferiu o poder presidencial a Fernando De la Rúa, a reforma pró-mercado já apresentava suficientes sinais negativos evidenciando a necessidade de se repensar o modelo econômico ultraliberal que havia sido instalado. De la Rúa, a despeito das promessas que fizera em sua campanha eleitoral de criar empregos e elevar os salários, optou, no entanto, por manter a mesma direção econômica escolhida por seu antecessor. O resultado social da aplicação desse programa econômico, quando a crise atingiu seu auge no ano de 2001, foi verdadeiramente catastrófico. Em 2002, tomando-se por base 1974, a parte da população situada abaixo da linha de pobreza passara de 7% a 56%, o nível de desemprego de 3% a 21%, e o subemprego a 20%. Dos empregados, 40% viviam em condições precárias, e os salários sofreram uma redução em termos reais de 65%. Apesar de ter alienado mais de 90% do patrimônio público, a dívida externa Argentina saltou de 7,8 bilhões de dólares para 170 bilhões de dólares. Simultaneamente, o padrão do serviço público caiu drasticamente, prejudicando aqueles mais pobres, que dele mais dependiam (ARGUMEDO, 2005, 3).

Com Duhalde, a Argentina começou a sair da crise. A decisão de manter a moratória da dívida, tomada pelo seu fugaz antecessor Rodríguez Saa, e a declaração do fim da conversibilidade, com a conseqüente desvalorização da moeda e o aumento dos preços das exportações, combinaram-se com a conjuntura mais favorecida pela queda das taxas de juros internacionais, começando, assim, a desfazer o cenário de crise que havia envolvido o país e dando a seu sucessor, Kirchner, “margem de manobra para tentar estabelecer tipos de relação distintos daqueles mantidos na década passada com os organismos de crédito e atores financeiros privados internacionais, com as empresas de serviços públicos e com o empresariado em geral” (BONVECCHI, 2004, 197).

Kirchner, de fato, inaugurou novo modo de enfrentar os problemas econômicos da Argentina. Ao invés de submeter suas ações

governativas à lógica do mercado e encarar as contingências econômicas como fatalidade, passou a tratar os assuntos econômicos a partir dos imperativos da política de promover o desenvolvimento do país. Nesse sentido, a maneira firme com que negociou com o FMI, deixando claro que não admitiria sacrificar mais a sociedade para atender às suas exigências, e, simultaneamente, a maneira ativa com que conduziu a negociação da dívida junto aos credores privados, renegociando prazos e reduzindo o valor da dívida, não apenas livrou o país da forte pressão internacional e criou o espaço necessário para que a economia pudesse se recuperar e voltar a crescer como também injetou ânimo no conjunto da sociedade, reerguendo a auto-estima nacional e recolocando o Estado argentino na condição de respeitável ator das relações internacionais.

O novo estatuto atribuído às relações com os agentes econômicos internacionais – quer fossem eles agências internacionais, empresas multinacionais ou banqueiros – representou uma ruptura na política econômica. Isso porque não se tratava só de alterar a tática de negociação com os credores, mas de implementar uma política econômica desenvolvimentista que tem por objetivo estratégico promover o desenvolvimento econômico capitalista autônomo do país. Trata-se, portanto, por assim dizer, da retomada da política interrompida pela ditadura militar.

Conduzida de 2003 a 2005 sob a liderança de Roberto Lavagna, Ministro da Economia de formação keynesiana-social-democrata, e sob a liderança da Ministra Felisa Miceli desde o início de 2006, a economia argentina tem crescido num ritmo acelerado, impulsionado fundamentalmente pela demanda do mercado interno, o que tem proporcionado a recuperação com grande folga da forte recessão por que passou. O índice de crescimento médio anual gira em torno de 9%, havendo registrado expressivo aumento das exportações. O desemprego aberto que chegou a atingir a taxa de 19,7% em 2002 foi reduzido à taxa de 8,7% em 2006.

Consoante seu projeto industrialista de inspiração peronista, o Governo Kirchner não tem hesitado em lançar mão de diversos instrumentos, como congelamento de preços no setor público, renegociação de contratos com empresas concessionárias de serviços e acordos para contenção de preços. Tal orientação política recoloca o Estado no centro do processo de desenvolvimento econômico do país, levando todos os adversários políticos liberais a apresentá-lo como “líder populista” que, em troca de um desenvolvimento efêmero, estaria comprometendo o futuro da economia do país. Crítica, vale acrescentar, totalmente infundada, segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, dado que “existe ajuste fiscal firme (superávit fiscal de 1,7% do PIB) e (...) taxa de juros baixa combinada com taxa de câmbio competitiva” (PEREIRA, 2006, 2).

III – A POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA

A suposta falta de política de Estado no âmbito externo constitui tema de permanente debate entre os estudiosos argentinos da política externa de seu país. Segundo diversos desses estudiosos, a política externa da Argentina, desde sua independência, tem sido marcada por variações bruscas, que evidenciariam o fato de as percepções específicas de cada governo prevalecerem sobre objetivos estratégicos de longo prazo. A presumida sinuosidade com que o Estado argentino se conduz no contexto das relações internacionais seria, portanto, resultado não de propósitos definidos com base em sólido consenso entre segmentos da sociedade com interesses precisos no meio internacional e com capacidade de participar positivamente do processo decisório, mas sim das vicissitudes políticas internas e das formulações ideológicas inerentes a cada grupo político que se faz representar na Casa Rosada.

Independentemente, porém, da validade dessas interpretações, parece não existir qualquer objeção à idéia de que a política externa

promovida pelo governo peronista de Carlos Menem constituiu uma linha de ação inteiramente nova da diplomacia argentina. O modo como os formuladores de seu governo perceberam as tendências do sistema internacional pós-Guerra Fria, bem como a avaliação que fizeram a respeito das possibilidades que se ofereciam a um país como a Argentina nesse novo sistema internacional, levou o Governo Menem a executar uma política externa que se afastava inteiramente de determinadas coordenadas consideradas tradicionais dentro e fora do país.

O colapso do sistema soviético de poder e a conseqüente vitória irrestrita dos princípios que erguem o sistema capitalista ocidental levavam a crer que a tendência à unipolarização do sistema internacional pelos Estados Unidos impunha-se como realidade irresistível. Tamanha mudança de rumo das relações internacionais exigiria de cada ator do sistema rápida adaptação, sob pena de inevitável marginalização. Países como a Argentina, que lutavam por manter-se em posição independente, não apenas rejeitando a idéia de alinhamento automático, mas até mesmo integrando o Movimento dos Países Não-Alinhados, corriam sérios riscos de ter sua situação periférica perpetuada de uma vez por todas.

Dentre aqueles que cercavam Carlos Menem e esposaram essa linha de raciocínio a respeito da evolução do sistema internacional, Carlos Escudé tornou-se o mais conhecido. O autor de *Realismo periférico – Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina (1992)* propôs-se a elaborar aquela política que deveria ser a mais realista, dada a condição da Argentina de país periférico.

Com base numa reflexão de inspiração liberal-utilitarista de custo-benefício, Escudé defendia a idéia de que o objetivo maior de qualquer política de país periférico devia consistir em reduzir seus custos e riscos (COLACRAI, 2006, 20). Isto é, devia consistir em evitar todo e qualquer confronto com os poderosos. Em virtude de sua condição de país pobre, endividado e irrelevante no contexto geral



das relações internacionais, a política mais conveniente seria aquela de evitar ao máximo promover atos de confrontação, com vistas a obter mais facilmente tudo aquilo de que mais necessita: investimentos produtivos, facilidades comerciais e olhar benevolente dos organismos financeiros internacionais (BANDEIRA, 2003, 480).

Apoiando-se nesse alicerce teórico do “Realismo Periférico”, o Governo Menem operou significativa mudança no comportamento internacional da Argentina. Por considerar que, em grande medida, a irrelevância da Argentina devia-se ao fato de, desde a Segunda Guerra Mundial, os governos não terem tomado a decisão correta de se aproximarem dos Estados Unidos, entendia ser necessário recuperar o tempo perdido. Desse modo, a política Argentina definiu-se em duas linhas complementares. Uma delas era a de uma aproximação competitiva com o Brasil. Embora considerasse fundamental dar asas à cooperação com o Brasil no âmbito do Mercosul, por não poder dispensar as possibilidades oferecidas pelo grande mercado brasileiro, procurava, por outro lado, alcançar posição de maior destaque no continente. A busca desse destaque formava a outra linha de ação, constituída, em síntese, por uma afirmação atribuída ao Chanceler Guido di Tella, segundo a qual interessava ao governo argentino alimentar um “amor carnal” com os Estados Unidos.

Para alcançar tal posição privilegiada junto aos dirigentes norte-americanos e obter as vantagens que sua diplomacia julgava que lhe seriam concedidas, o Governo Menem operou mudanças bastante significativas, que foram inauguradas com as visitas de Carlos Menem a Washington (1989) e a de George Bush a Buenos Aires (1990). Desde então a Argentina se retirou do Movimento dos Países Não-Alinhados; desarticulou o programa de fabricação de mísseis de médio alcance Condor II; enviou tropas para participar ao lado dos Estados Unidos na guerra contra o Iraque; incrementou sua participação nas Operações de Manutenção de Paz da ONU; ratificou o Tratado de Tlatelolco e se comprometeu a rejeitar qualquer envolvimento com armas

químicas; ratificou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear; passou a se abster nas votações relativas a Cuba, afastando-se das posições assumidas pelo Grupo do Rio; apoiou a posição norte-americana de promover intervenção armada no Haiti; buscou o entendimento diplomático com o Reino Unido relativamente à questão das Malvinas; e negociou com o Chile os conflitos de fronteira então existentes e iniciou cooperação econômica com aquele país (COELHO, 2000, 126).

Vale ressaltar que, apesar da preocupação em se alinhar com os Estados Unidos e da crise provocada pela decisão brasileira de desvalorizar o real em 1999, a diplomacia Argentina se manteve nos limites do Mercosul no que diz respeito às negociações de construção da ALCA. De modo geral, os países do bloco mantiveram-se coesos durante todo o tempo em que a proposta de formação da área de livre comércio esteve na agenda da diplomacia continental.

Em suas linhas gerais, pode-se dizer que o Governo Fernando De la Rúa manteve as diretrizes da política externa herdadas do Governo Menem. Salvo o discurso enfático em relação ao Mercosul como instrumento de projeção dos interesses nacionais argentinos, a política não sofreu nenhuma mudança expressiva.

A nova mudança se opera com Néstor Kirchner. Da mesma forma que rejeitou a concepção econômica ultraliberal que Menem impôs à Argentina ao longo dos anos noventa, Kirchner substituiu a política de alinhamento automático com os Estados Unidos por uma política de preservação da autonomia no processo de tomada de decisões.

A orientação que vem sendo implementada por Kirchner à política externa Argentina tem como ponto forte a busca da integração continental. Dadas as condições atuais do sistema internacional, em que preponderam: a globalização econômico-financeira sob a égide dos países do G7 e das instituições internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC; a consolidação dos blocos regionais como base das políticas de desenvolvimento; a prioridade atribuída aos problemas



relacionados à energia e à preservação do meio-ambiente; a acelerada ascensão da China à condição de pólo estratégico mundial; a guerra declarada contra o terrorismo internacional e a agressiva política norte-americana de manutenção das bases de sua preponderância mundial; a busca da integração se apresenta como a única alternativa para os países em desenvolvimento conservarem sua independência e continuarem a perseguir o desenvolvimento econômico-social. Na perspectiva Argentina, as condições políticas atuais da América do Sul são altamente promissoras, uma vez que, após o colapso das políticas econômicas calcadas no Consenso de Washington, preponderaram governos de esquerda de orientação similarmente antiimperialista.

No quadro regional, as relações com o Brasil têm sido de fluente entendimento. Embora seja verdade também que o entendimento de Kirchner com Hugo Chávez, da Venezuela, seja muito mais afinado. Além de não ter obtido do Brasil o apoio que esperava quando da negociação da dívida com o FMI, Luiz Inácio Lula da Silva é bastante comedido em sua visão antiimperialista, quando comparada com aquela do presidente da Venezuela. Une-os a importância que concedem à luta pelo crescimento econômico, sem olvidar as necessidades imediatas dos mais desfavorecidos. Porém, o presidente brasileiro age com vistas a manter sempre desobstruídos os canais de comunicação e negociação com o governo norte-americano.

Da mesma maneira que a atuação política e a política econômica do Governo Kirchner são fortemente criticadas por apresentarem forma e conteúdo populistas, a política externa também o é. A aliança antinorte-americana entabulada com o líder venezuelano causa muita preocupação aos críticos liberais argentinos, não apenas pelo que ela representa em si, isto é, a capacidade de retaliação dos Estados Unidos e as oportunidades que a Argentina supostamente poderia estar usufruindo caso adotasse uma política menos agressiva, mas preocupa também pelos efeitos laterais que ela pode provocar.

Nesse sentido, a principal preocupação recai sobre o diálogo que Hugo Chávez tem mantido com o Presidente do Iran, Mahmoud Ahmadinejad. A ostensiva posição contrária do líder iraniano a Israel e seu apoio aos movimentos políticos de orientação religiosa muçulmana que lutam na Palestina para a construção de seu Estado, somada ao difícil relacionamento de Chávez com as lideranças da comunidade judia da cidade de Caracas, levam os críticos argentinos a temer atentados, como aconteceu em 1994, quando os judeus que comemoravam o primeiro centenário da AMIA foram surpreendidos pela explosão do prédio em que estavam, o que causou a morte de 85 pessoas e ferimentos em numerosas outras.

Causam preocupação também alguns outros problemas, dentre os quais se destaca o contencioso com o Uruguai em relação à instalação de fábricas de papel junto às margens do rio Uruguai. Nesse caso específico, o populismo de Kirchner, afirmam seus críticos, teria permitido que se pusesse em prática, na cidade de Gualeguaychú, autêntica democracia plebiscitária, que arrastou o governo argentino para um impasse totalmente desnecessário com o Uruguai, que tem impedido chegar a um acordo razoável que preserve o meio-ambiente sem prejudicar os interesses econômicos do país vizinho (PALERMO, 2006).

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos três tópicos que estruturam nossa reflexão e antecedem estas considerações finais, procuramos, mediante uma síntese dos aspectos mais marcantes das ações governativas nos últimos vinte e cinco anos, destacar as diferenças que separam o Governo Kirchner de todos os demais governos antes considerados. Levando em consideração essas diferenças apontadas, pretendemos, a partir daqui, arriscar alguns juízos sobre o tema.

Parece-nos que o Governo Kirchner merece ser qualificado como **neonacionalista e neodesenvolvimentista**.



Consideramos pertinente classificar seu governo como neonacionalista e neodesenvolvimentista porque, em primeiro lugar, Kirchner se alinha com a tradição política peronista argentina, segundo a qual o equilíbrio social do país só poderá ser alcançado por meio do investimento na produção industrial. Unicamente pelo investimento na ampliação e na diversificação do parque industrial, conseguir-se-á gerar postos de trabalho, salários e impostos, que possibilitem incluir as massas populares no processo produtivo e que, portanto, constituem a base da riqueza da nação. E, de acordo com essa mesma tradição política, dadas as condições da formação histórica argentina, assim como das demais nações latino-americanas, esses objetivos somente podem ser alcançados caso haja a liderança de um Estado forte, que saiba usar suas prerrogativas de formulador e executor de políticas públicas afinadas com esses objetivos industrialistas.

A oposição a essa política de Kirchner provém principalmente dos meios liberais-cosmopolitas. Na Argentina, convém insistir, os pressupostos liberais exercem grande fascínio não apenas entre as camadas mais privilegiadas da sociedade como também entre as camadas médias, como bem esclarecem Ferrari e Cunha. Isso porque na memória coletiva do povo argentino existe uma relação direta entre riqueza e prosperidade do país e livre-mercado. Em tese, é como se os anos de riqueza, de prosperidade, de equilíbrio e de otimismo só pudessem ser presentemente reeditados caso viessem a ser aplicadas as mesmas diretrizes de política econômica que, no passado, produziram tal bem-estar social. É essa uma perspectiva que parece ignorar que o contexto no qual a sociedade e o Estado argentinos se inscreviam, nas últimas décadas do século XIX e nas três décadas iniciais do século XX, não existe mais. Na atualidade, retroceder à condição de economia agro-exportadora, para a Argentina, significa abdicar da condição de nação autônoma e admitir como natural uma condição periférica, que só poderá resultar em crescimento da pobreza e instabilidade política permanente.

Essa oposição ao desenvolvimentismo, não obstante a catástrofe provocada pelo liberalismo da era Menem, foi significativamente reforçada pelo contexto internacional de globalização financeira que se formou a partir dos anos 1990. Pois um dos pilares do pensamento liberal globalista é o que argumenta sobre o discreto papel que o Estado deve desempenhar no processo político e econômico. Os defensores dos benefícios da globalização liberal costumam alegar ser a economia de mercado uma situação natural que compreende uma racionalidade própria que, quando contrariada, inevitavelmente gera resultados negativos. Dessa concepção que naturaliza a economia, decorre a idéia de enfraquecimento e dissolução da política, que se praticaria exclusivamente na forma administrativa. A liberdade de escolha dos agentes econômicos no mercado tem como contrapartida um conceito de Estado restrito nas suas dimensões e limitado no seu raio de ação. Daí a razão pela qual a oposição liberal procura estigmatizar o Governo Kirchner com o deslustre de populista. Populista, no universo conceitual do liberal globalismo, significa, portanto, o governo que procura restaurar a autoridade do Estado, restabelecendo sua capacidade de tomar decisões atinentes à promoção do bem-estar do conjunto da sociedade.

Esse entrelaçamento de idéias nacionalistas e liberais não é, sabemos bem, algo que possa ser considerado como novidade. Na verdade, dada a origem colonial da Argentina e dos demais países do continente, tal entrelaçamento pode mesmo ser considerado permanente. Poderíamos mesmo arriscar dizer que a origem colonial determinou uma cisão no seio das elites (econômicas, políticas e intelectuais) sul-americanas, dividindo-as entre nacionalistas, que vivem e procuram superar sua condição periférica de maneira integral, e liberais-cosmopolitas, que vivem sua condição periférica com base em idéias e aspirações compartilhadas como as elites do mundo desenvolvido.



Justamente por perceber essa permanência no debate sobre o desenvolvimento dos países da região, em geral, e da Argentina, em particular, que consideramos necessário apresentar o Governo Kirchner como neonacionalista e neodesenvolvimentista. Pois o que Kirchner apresenta de novo não é sua determinação de promover o desenvolvimento industrial e preservar margem razoável de autonomia nas decisões em face do resto do mundo, mas sim o fato de ele incorporar à sua ação política a idéia de que, nos marcos do capitalismo do século XXI, a industrialização só pode se realizar e apresentar todos os efeitos que dela se espera caso o projeto esteja inscrito no âmbito do Mercosul. Por razões de escala de investimento e de mercado e também de energia, o desenvolvimento de base industrial depende, em grande medida, da capacidade dos governantes de cooperarem com vistas a fazer do Mercosul um espaço econômico atraente e promissor. Portanto, o que se considera novo no pensamento e na prática nacionalista e desenvolvimentista do governante argentino é sua idéia de que a integração regional constitui condição fundamental para a consecução dos interesses nacionais argentinos.

Para concluir, lembrando que este ano haverá eleição para a presidência da Argentina, considerando o quadro político argentino hoje e considerando também a recuperação econômica que Kirchner conseguiu realizar, pensamos que tudo leva a crer na sua reeleição ou na eleição de Cristina Kirchner. E se, ao mesmo tempo, levarmos em consideração os interesses brasileiros de seguir fortalecendo o Mercosul e avançar no sentido da integração de toda a América do Sul, mediante o fomento da integração da infra-estrutura, não deve haver dúvidas acerca da conveniência da reeleição do presidente argentino.

BIBLIOGRAFIA

ARGUMEDO, Alcira. **Partidos de izquierda en el gobierno: análisis de sus reformas innovadoras con énfasis en las políticas**

- econômicas y sociales. El ejemplo de Argentina.** São Paulo, Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung, 30/10/2005. (www.rls.org.br)
- AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. **O menemismo como política econômica: a Argentina “segura” em âncoras.** Cadernos PROLAM/USP (ano 2, vol. 2, pp. 111-133, 2003.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos.** Rio de Janeiro, Revan, 2003.
- BONVECCHI, Alejandro. **O governo de Kirchner: uma reversão do menemismo?** In: Brasílio Sallum Jr. (Org.). **Brasil e Argentina hoje.** Edusc, Bauru, pp. 187-214, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Argentina aprendeu.** Folha de São Paulo, 06/11/2006.
- CHERESKY, Isidoro. **Argentina – Cambio de rumbo y recomposición política.** Buenos Aires. Nueva Sociedad – Democracia y política em América latina. Set/out-2004.
- COLACRAI, Miryam. **Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la “autonomía”.** In: CERIR-Centro de Estudios em Relaciones Internacionales de Rosário. Volumen I – Tomo IV. Rosário, Universidad Nacional de Rosário, pp. 13-30, 2006.
- COELHO, Pedro Motta Pinto. **Observações sobre a visão argentina da política internacional de 1945 até hoje.** In: Samuel Pinheiro Guimarães (Org.). **Argentina – Visões Brasileiras.** Brasília, IPRI/FUNAG, pp. 89-203, 2000.
- FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. **As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação.** 2005. (www.anpec.org.br)
- IRIGARAY, Juan Ignacio. **La derrota electoral del peronismo sacude al Gobierno de Menem.** El Mundo, 28/10/1997. (www.elmundo.es)

- KERSFFELD, Daniel. **Néstor Kirchner y los límites de la centroizquierda**. México, Memória Virtual, dez/2005. (<http://memoria.com.mx>)
- PALERMO, Vicente. **La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa em Fray Bentos**. Análise de Conjuntura OPISA-Observatório Político Sul-Americano N° 11, novembro de 2006.
- SABINO, Carlos A. **El fracaso del intervencionismo – Apertura y libre mercado em América Latina**. Caracas, Panapo, 1999.
- SCHVARZER, Jorge. **Poder político-social, condições de mercado e mudança estrutural**. In: Brasílio Sallum Jr. (Org.). Op. cit., pp. 15-45.



V.

**A OUTRA VOLTA DO BUMERANGUE:
ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E
RECURSOS NATURAIS NA BOLÍVIA
(1952-2006)**







A OUTRA VOLTA DO BUMERANGUE: ESTADO, MOVIMENTOS SOCIAIS E RECURSOS NATURAIS NA BOLÍVIA (1952 – 2006)

Mauricio Santoro Rocha

1. INTRODUÇÃO



O objetivo deste trabalho é analisar os ciclos políticos da história contemporânea da Bolívia em função das disputas pelo controle dos recursos naturais do país. Da Revolução de 1952 à nacionalização do petróleo e do gás promovida pelo governo Evo Morales, o centro dos conflitos pelo poder boliviano são exatamente as riquezas como terra, minérios, hidrocarbonetos, coca, água. Os principais atores envolvidos são o Estado, os partidos políticos, os militares, os movimentos sociais e as empresas transnacionais. Toda mudança de ciclo político leva ao reordenamento dessas forças e a novas regras para a exploração dos recursos naturais.

Desde a colonização espanhola, a Bolívia é célebre por sua abundância de riquezas. A prata foi o centro da economia até o fim do século XIX, quando foi substituída pelo estanho, que predominou com altos e baixos até a década de 1980. Os hidrocarbonetos começaram a se tornar importantes na década de 1930 e o gás transformou-se no eixo econômico nacional a partir dos anos 90. O cultivo de coca é tradicional na Bolívia há milênios, mas o surgimento da indústria da cocaína, na década de 1970, originou lucrativo plantio para abastecer os mercados norte-americano e europeu, causando séria tensão por causa do envolvimento das redes do crime organizado, que criam problemas para a política externa boliviana, sobretudo nas relações com os Estados Unidos. Apesar disso, o agronegócio tem prosperado, em especial a soja, nas províncias orientais.



A economia da Bolívia é, e sempre foi, do tipo primário-exportadora, com o setor mais dinâmico e importante dominado por poucos produtos minerais e agrícolas. Ao longo de quase duzentos anos de vida independente, o país experimentou diversos tipos de regimes políticos, mas nenhum alcançou o desenvolvimento econômico e a inclusão social da população. Embora a economia e a sociedade tenham se modernizado bastante ao longo do período abordado neste estudo, o país é o mais pobre da América do Sul. O Índice de Desenvolvimento Humano é comparável ao das nações da África Subsaariana.

As péssimas condições sociais do país e a disputa pelos recursos naturais são inseparáveis da questão indígena, a luta pelo reconhecimento da cultura dos povos originários – como os quéchuas, aymaras e guaranis preferem chamar a si mesmos –, que formam cerca de 60% da população. A identidade destes povos foi reprimida mesmo pela Revolução de 1952, mas tornou-se um dos pilares da agenda nacional após a redemocratização.

Os recursos naturais também estão no centro da agenda diplomática que torna a Bolívia fundamental para a política externa brasileira na América do Sul. O gás boliviano é responsável pelo abastecimento de cerca de 50% do parque industrial do Brasil, em especial no estado de São Paulo. As reservas de gás recém-descobertas nas bacias de Campos e de Santos oferecem possibilidade de diminuir o quadro de dependência, mas estão localizados em águas profundas, de exploração difícil e cara, que só deve se tornar viável em alguns anos.

Além disso, a Bolívia é o lar de cerca de duzentos mil brasileiros, a maioria dedicada ao plantio da soja nas províncias orientais. As disputas em torno da reforma agrária e do modelo de desenvolvimento agrícola têm sido elemento importante da política boliviana nos últimos cinquenta anos, e podem afetar esse grupo.

Outro elemento que liga os dois países é o tráfico de cocaína. A Bolívia é um dos maiores produtores mundiais da droga, ao lado da Colômbia e do Peru. Os conflitos sobre o plantio da coca envolvem as redes transnacionais do crime organizado, que são a principal ameaça para a segurança pública brasileira. A questão também preocupa por envolver os Estados Unidos em políticas de militarização, em uma zona rica em recursos naturais, e estratégica para o Brasil.

Por fim, a Bolívia ocupa posição central no tabuleiro geopolítico da América do Sul, participando dos sistemas do Prata, dos Andes e da Amazônia. Não é à toa que o país esteve na mira dos arquitetos de grandes transformações continentais, de Simón Bolívar a Ernesto Guevara. Uma Bolívia estável, próspera e pacífica é essencial ao projeto de integração sul-americana e aos interesses da política externa brasileira na região.

Para alcançar esses objetivos, é preciso entender as lutas políticas que ocorreram no país, tomando como marco inicial a Revolução de 1952, tema da próxima seção, que analisa as principais medidas do período, como a nacionalização das minas e a reforma agrária, destacando os avanços e as limitações do modelo político corporativo estabelecido pelo Movimento Nacionalista Revolucionário.

A terceira seção examina os ciclos das ditaduras militares bolivianas (1964 – 1982), com ênfase na questão agrária e na exploração petrolífera. A relação com a população rural foi marcada, no primeiro momento, pelo estabelecimento do “Pacto Militar-Camponês”, do governo René Barrientos, mas esse precário arranjo desmoronou com os massacres durante o regime do general Hugo Banzer. O autoritarismo do Estado boliviano foi desafiado pelo nascente Movimento Katarista, que mesclava luta sindical agrária com a demanda pelo reconhecimento da identidade indígena, o que, desde então, é a marca da mobilização social naquele país. O petróleo



também foi epicentro de combates políticos, com as regras do setor oscilando entre nacionalização e estímulo ao investimento estrangeiro.

O retorno à democracia nos anos 1980 é o tema da seção 4. O processo foi marcado pela adoção da Nova Política Econômica, de inspiração neoliberal, com a privatização das minas de estanho e a abertura comercial que prejudicou os pequenos agricultores. O cultivo da coca aumentou exponencialmente, sendo alvo de repressão militar. O movimento cocaleiro surgiu do enfrentamento dessa política, no contexto de outras lutas sociais que também valorizavam as tradições indígenas, como a mobilização dos ayllus. O gás tornou-se o principal produto da economia, sobretudo após a construção do gasoduto Brasil-Bolívia.

A quinta seção aborda a “crise de hegemonia” do sistema político boliviano, cujos elementos centrais são o descolamento entre os partidos e a sociedade, que culmina em diversos enfrentamentos em torno ao controle da água e do gás, em padrão de conflitos violentos. Ao fim, um indígena é eleito presidente e dá voz às demandas populares, nacionalizando o gás natural. Mas que perspectivas seu governo tem de ser bem-sucedido onde tantos outros falharam, em um quadro de instabilidade, fragmentação e tensões?

2. A REVOLUÇÃO DE 1952

2.1 – ANTECEDENTES

A Revolução de 1952 foi um dos mais importantes processos de mudança social ocorridos na América Latina, comparável àqueles que aconteceram no México e em Cuba. O movimento boliviano realizou ampla reforma agrária, acabou com as formas servis de trabalho indígena (como o *pongueaje*, a prestação gratuita de serviços aos proprietários de terra), estabeleceu o sufrágio universal, impulsionou a educação e promoveu o desenvolvimento econômico

pela ação de empresas estatais na área de mineração e energia. O regime falhou, contudo, em consolidar a democracia, implantando um modelo de cidadania corporativa que degenerou em relações clientelistas e autoritárias da sociedade com o Estado.

Os antecedentes da revolução estão na grande depressão dos anos 30, que abalou a economia, dependente da exportação do estanho. A crise foi agravada pela decisão desastrosa do governo em ir à guerra com o Paraguai pelo controle do Chaco Boreal, região contestada pelos dois países, onde se supunha (erradamente) haver grandes reservas petrolíferas. A Bolívia perdeu o conflito, que durou de 1932 a 1935. O mau desempenho do Exército e as dificuldades de transporte e abastecimento das tropas foram o estopim para intensas discussões sobre os problemas sociais do país:

A nova geração “desiludida” do Chaco intensificou, a partir de então, um debate nacional expresso amplamente na literatura da época sobre temas fundamentais, postergados pela emergência da guerra: a exploração de recursos naturais (minerais, petróleo, borracha), a extrema dependência econômica a que o país estava sujeito diante da variação dos preços internacionais e das grandes mineradoras privadas, a desigualdade na distribuição de terras (causadora de tanta violência nas áreas rurais) e a situação dilacerante das maiorias indígenas submetidas ao *pongueaje* e dos setores operários e mineiros. (Arze, 1999: 58).

A guerra do Chaco não criara tais problemas, mas o conflito funcionou como um catalisador, expondo as contradições sociais bolivianas e provocando crise de legitimidade da elite política, a oligarquia do estanho de La Paz e os grandes proprietários rurais do Altiplano. Nesse contexto, ganhou força o nacionalismo econômico e a mobilização política dos militares por intermédio das associações de ex-combatentes. Elas foram a base para golpes dados por majores e coronéis, que ocuparam o governo por diversos anos até a revolução.

A empresa petrolífera dos EUA Standard Oil teve seus ativos na Bolívia nacionalizados no governo militar de David Toro (1936), sob acusação de que a companhia havia ajudado o Paraguai na guerra. Para atuar em seu lugar, foi criada a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que tem, desde então, papel importante na economia do país. Os primeiros executivos e técnicos foram formados em estágios e parcerias com a YPF da Argentina e a Pemex do México, seus grandes modelos e inspirações. Em 1938, firmou-se acordo com o Brasil, criando uma comissão mista para explorar o petróleo boliviano, mas a cooperação não chegou a se concretizar na prática.

A efervescência política provocada pela guerra teve impacto decisivo nas classes médias urbanas e em setores mais organizados dos trabalhadores, como mineiros e operários industriais. Estes grupos fundaram em 1941 o Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), sob liderança dos intelectuais Victor Paz Estenssoro e Hernán Siles Zuazo, e do líder sindical Juan Lechín. O MNR apoiou o golpe militar de Gualberto Villaroel, que permaneceu brevemente no poder em 1943 e 1944. O Movimento chegou à presidência mediante outra insurreição armada, em abril de 1952, que encerrou um período de seis anos de governos conservadores. Paz Estenssoro assumiu a presidência em dois mandatos (1952 - 1956 e 1960 - 1964) e Siles Zuazo, em um (1956 - 1960).

2.2 – REFORMA AGRÁRIA E NACIONALIZAÇÃO DAS MINAS

Na célebre definição da socióloga Sílvia Rivera, os membros do MNR eram “jacobinos sem burguesia” e “os primos pobres da oligarquia” que:

[se sentiam] portadores da missão histórica de converter-se em uma ativa e progressista “burguesia nacional” capaz de consumir, por fim, o desenvolvimento capitalista do país. Assim esses jovens profissionais *criollos* terminaram impondo um rumo burguês a um

movimento onde todos tinham participado, menos a burguesia. (Rivera, 1986: 79).

No que toca aos recursos naturais, as ações mais importantes do governo revolucionário foram a nacionalização das minas de estanho e a ampla reforma agrária. O estanho passava por dificuldades desde a década de 1920, que levaram à oligopolização do setor. Os proprietários de médio porte faliram ou venderam seus negócios para um punhado de magnatas conhecidos como “barões do estanho”, como a família Patiño. As empresas estrangeiras, principalmente dos EUA, também entraram com força no mercado boliviano. O contraponto do processo de concentração de capital foi o aumento da organização sindical, com a fundação, pouco antes da revolução, da Central Operária Boliviana (COB), um dos atores mais importantes da política boliviana desde então.

Para gerir as minas nacionalizadas, o governo criou a estatal Corporação Mineira da Bolívia (Comibol), a empresa mais importante do país, ao lado da YPFB. Nos primeiros anos da revolução, houve um modelo de “co-governo” entre o MNR e a COB, pelo qual o poder era compartilhado em questões ligadas à mineração e aos temas sociais. Isso tornou “possível à COB desenvolver enorme poder de veto contra as políticas governamentais, que transcendeu a queda do MNR e sobreviveu até a transição democrática.” (Mayorga, 1999: 341).

Na zona rural, o governo apoiou a formação de milícias camponesas, que ocuparam as grandes propriedades e pressionaram pela reforma agrária, decretada em 1953. Os antecedentes das milícias também se encontram na Guerra do Chaco, que mobilizou mais de duzentos mil soldados e os fez sentirem-se parte de uma comunidade política mais ampla:

Pela primeira vez, não apenas os mestiços e os brancos eram chamados a servir à pátria, mas também os camponeses das comunidades indígenas e das fazendas. Os recrutas, na maioria do Altiplano e dos



vales altos da Bolívia, entraram em um mundo novo... Aprenderam a usar armas e conheceram seus camaradas, gente de outras partes da Bolívia. Pela primeira vez, em particular os camponeses, deram-se conta de que eram parte não apenas de sua pequena comunidade ou vilarejo, mas igualmente de uma nação. (Langer, 1999: 73-74).

A Bolívia tinha uma das piores concentrações fundiárias da América do Sul, com a propriedade retida nas mãos de menos de 5% da população. Estima-se que a distribuição de terras tenha beneficiado cerca de 1,5 milhão de camponeses (Arze, 1999: 62). Além disso, a abolição do trabalho servil liberou mão-de-obra para produzir para conta própria, em vez de prestar serviços gratuitos aos patrões.

A maioria dos camponeses era de origem indígena. A elite boliviana, no século XIX e na primeira metade do século XX, havia lidado com os índios sob o prisma do darwinismo social, como uma “raça inferior” que desapareceria pelo contato com os brancos. As leis de segregação eram profundas e envolviam a obrigatoriedade do trabalho servil dos índios e a proibição de que circulassem pelas ruas principais das cidades. A postura começou a mudar a partir da Guerra do Chaco. O governo militar de Villaroel chegou a organizar um congresso indígena no próprio palácio presidencial em La Paz.

No entanto, o MNR combateu a identidade étnica e reforçou valores ligados à classe social, o que era visto como modernização econômica e política. Tratou com os índios, sobretudo, mediante a criação do Ministério de Assuntos Camponeses e transformou os ayllus, comunidades tradicionais, em sindicatos rurais, o que foi considerado parte de uma estratégia de modernização política e econômica, por meio da fábrica, escola, exército:

O país de índios governado por senhores devia desaparecer com a revolução. Os senhores se converteriam em burgueses de mentalidade democrata e progressista e os índios, em cidadãos, integrados no sólido cimento do mercado interno e da castelhanização [isto é, uso

do idioma espanhol e dos hábitos culturais europeus]. O índio devia desaparecer com a mestiçagem, a educação, a migração aos centros urbanos e o parcelamento das comunidades [...] (Rivera, 1986: 4).

Adiante veremos como esse quadro se transformou a partir dos anos 1970.

2.3 – CORPORATIVISMO E CIDADANIA TUTELADA

A Revolução de 1952 rompeu com a dominação da oligarquia do estanho e dos proprietários rurais, mas não substituiu esse regime por uma democracia de massas. O modelo estabelecido pelo MNR foi o da cidadania tutelada. Mais do que a garantia de direitos individuais, tratava-se de um arranjo corporativo entre o Estado e os principais sindicatos (mineiros, operários, trabalhadores rurais). O apoio político ao governo era conquistado por uma combinação de pressões e ações clientelistas, como crédito, acesso a alimentos de preços subsidiados, obras de infra-estrutura, escolas e hospitais.

O padrão é semelhante ao que se consolidou no México após a Revolução de 1910. Ao contrário do PRI, o MNR jamais conseguiu controle efetivo sobre o movimento sindical, particularmente no campo. Apesar dos esforços do governo, permaneceu a tensão entre comunidades indígenas e os dirigentes trabalhistas que deveriam organizá-las como sindicatos modernos. O conflito mais grave ocorreu na chamada Guerra Ch'ampa, na região de Ucureña. Ali os indígenas se rebelaram em armas contra os dirigentes que deveriam tutelá-los, em enfrentamentos que levaram a centenas de mortos entre 1959 e 1964.

O MNR também enfrentou sérias dificuldades econômicas, pois a época do auge do estanho já havia passado, e o governo tinha problemas em conseguir fechar as contas e precisou adotar medidas conservadoras do ponto de vista fiscal. A partir de 1960, as dissidências formaram partidos à direita (Partido Revolucionário Autêntico) e à



esquerda (Partido Revolucionário da Esquerda Nacional). O segundo governo de Paz Estenssoro foi marcado por conflitos com a COB e com os militares, que tomaram o poder em um golpe em 1964, liderado pelo general René Barrientos, que havia conquistado prestígio como o pacificador da Guerra Ch'ampa.

3. AS DITADURAS MILITARES (1964 – 1982)

3.1 – O PACTO MILITAR-CAMPONÊS

O general Barrientos era um oficial carismático e de origem humilde, com grande capacidade de comunicação popular, que falava fluentemente o idioma indígena quéchua. Em seu governo (1964 – 1969), foi arquitetado o Pacto Militar-Camponês, tentativa de utilizar o sindicalismo rural para se contrapor às demandas da COB, onde a influência comunista era forte. O arranjo funcionou razoavelmente sob liderança de Barrientos: “A COB ficou isolada e desta maneira a confrontação entre ela e as Forças Armadas tornou-se o eixo de toda a luta política até a transição à democracia.” (Mayorga, 1999: 345).

Os mineiros não eram numerosos, mas tinham imensa importância devido à força econômica do setor. Em 1965, “representavam apenas 2,7% da população economicamente ativa, mas garantiam 94% do valor das exportações, as quais, por sua vez, respondiam por uma altíssima porcentagem do PIB.” (Castañeda, 1997: 408).

As grandes minas concentravam centenas ou milhares de trabalhadores, em condições duríssimas. Desde a Grande Depressão, o setor era muito bem organizado e seu líder Juan Lechín foi um dos mais conhecidos e celebrados líderes da esquerda sul-americana no século XX.

Durante o governo Barrientos, Ernesto Guevara tentou criar um foco guerrilheiro na remota região de Ñankaguasu, na expectativa do apoio dos mineiros e da adesão dos camponeses. O fracasso da iniciativa resultou na morte do revolucionário. Para além dos

problemas de articulação com o Partido Comunista Boliviano, Guevara escolheu uma área guarani, etnia que representa menos de 1% da população do país e não havia sido tão mobilizada politicamente quanto os aymara e os quéchua do Altiplano.

Guevara também errou, ao buscar transplantar a experiência da Revolução Cubana para um contexto muito diferente, no qual o elemento central da tradição de lutas sociais eram os sindicatos, mineiros e rurais, e não a insurreição armada. O abismo que separava sua pregação socialista das expectativas dos guaranis é comparável à pergunta que os espantados índios do século XIX faziam aos soldados que lutavam pela independência da Bolívia: “O que é a pátria?”.

3.2 – O MOVIMENTO KATARISTA

O Pacto Camponês-Militar enfrentou problemas à medida que uma nova geração de líderes sindicais resistiu às interferências da ditadura. O acordo naufragou durante os massacres do governo de Hugo Banzer (1971 – 1978). Ao fim do período autoritário, havia surgido na Bolívia um forte movimento contestatório de base rural, que se expressava não somente em termos de classe social, mas também de identidade indígena.

Essa corrente é conhecida como Movimento Katarista, em homenagem a Tupac Katari, líder da grande insurreição indígena do século XVIII. Surgiu a partir de índios, principalmente da etnia aymara, que migraram para as cidades e fizeram estudos avançados, no nível do ensino médio ou da universidade. Foram educados no quadro das expectativas crescentes despertadas pela Revolução de 1952 e beneficiados pelas oportunidades educacionais que ela criou.

Mas as promessas de ascensão social e integração foram frustradas pela experiência do racismo que enfrentaram no meio urbano e pela manipulação que sofreram dos governos do MNR e das ditaduras militares:



Quer dizer que , para esta nova geração aymara, que recebia cotidianamente o impacto da educação rural, a migração estacional, a castelhanização e a incursão no mundo urbano, tornavam mais evidentes os traços paternalistas e manipuladores que prevaleciam no manejo oficial do “problema camponês”. Pode-se dizer que percebiam com maior agudeza as continuidades senhoriais do sistema ideológico dominante, visto que, apesar de formalmente interpelados como cidadãos “livres e iguais”, na prática eram excluídos e marginalizados (salvo como massa de manobra), e ao mesmo tempo impedidos de exercer sua diferença. (Rivera. 1986: 121).

Os pais dos kataristas haviam participado da Revolução de 1952, mas como “camponeses”. Quiçá seus avós houvessem lutado na Guerra do Chaco, mas seus manifestos apontavam outro desejo: “Reduziram-nos a camponeses e nos arrebataram nossa condição de Povo Aymara.” (Citado em Albó, 1999: 472). O movimento passou a utilizar a bandeira *wiphala*, símbolo dos povos indígenas, e a recuperar tradições e o próprio uso do idioma. O Katarismo usou intensamente as rádios, para transmitir programas e radionovelas em aymara sobre as lutas históricas desta etnia, e também para diversões cotidianas, como partidas de futebol e adaptações de filmes de sucesso, como **O Exorcista**.

O movimento aproveitou a relativa abertura política dos governos dos generais Alfredo Ovando e Juan Torres (1969-1971) para estabelecer uma ponte entre o ativismo urbano e o sindicalismo rural. Com a “teoria dos dois olhos”, trabalharam a questão indígena da dupla perspectiva dos problemas camponeses e da valorização da identidade étnica.

Os kataristas ascenderam rapidamente na luta sindical e passaram a liderar a Confederação Nacional dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CNTCB), mais importante órgão do setor rural.

Embora o Katarismo visasse a reformas sociais, e não à revolução, os enfrentamentos com as ditaduras militares foram violentos, particularmente durante o governo Banzer – o mais longo da história boliviana no século XX. De 1971 a 1974, o regime ainda mantinha algum grau de liberdade, mas o general deu um “golpe dentro do golpe” e assumiu enormes poderes, ao mesmo tempo em que impôs um duro pacote econômico, que incluía aumentos de preços em alimentos essenciais. Os protestos indígenas foram reprimidos com violência, com ataques de blindados e artilharia contra manifestantes, resultando nos massacres de Tolata, Epizanga e Melga.

Os líderes kataristas foram perseguidos e muitos foram presos ou tiveram de exilar-se. Mas o movimento também contou com o apoio significativo da Igreja Católica, em particular dos religiosos que haviam se entusiasmado com as transformações sociais preconizadas pelo Concílio Vaticano II. As organizações não-governamentais também auxiliaram com financiamento e cooperação técnica, com ênfase nas entidades do norte da Europa, como Oxfam (Reino Unido) e Novib (Holanda).

Apesar da repressão do governo militar, o Katarismo sobreviveu e teve influência decisiva posteriormente. Um de seus dirigentes, Victor Hugo Cardenas, foi vice-presidente na chapa de Sánchez de Lozada. Nos anos 1980, os kataristas foram decisivos na formação da nova leva de sindicalistas indígenas da zona cocaleira (ver seção 4).

3.3 – As MUDANÇAS NA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

A Revolução de 1952 havia mantido a importância central da YPFB para a exploração dos hidrocarbonetos, mas também realizara aberturas ao capital externo – como exemplificado pelas Notas Reversais de Roboré, firmadas com o Brasil em 1958, que previam a ação de empresas privadas brasileiras para extrair petróleo. As Notas

atualizaram acordo assinado em 1938 e nunca efetivado, e causaram enorme controvérsia no Brasil, devido às interpretações de que companhias estrangeiras poderiam usar brechas no acordo para entrar no mercado boliviano. O Congresso também protestou por ter sido aliado de negociações:

Com efeito, as reversais extrapolaram seu âmbito ao introduzir graves modificações no que já havia sido acordado entre os dois governos. O procedimento adotado equivalia a deixar ao arbítrio dos negociadores a resolução de assuntos privativos do Congresso Nacional. (Cervo e Bueno, 2002: 304).

A polêmica acirrou-se com a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, que criticou duramente as Notas e afirmou que deveriam ser objeto de tratado, submetido ao Congresso. A questão arrastou-se por anos, até que, em 1961, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Santiago Dantas, decidiu encaminhar as notas ao Parlamento.

Na Bolívia, a abertura ao capital estrangeiro foi aprofundada pelo governo militar de Barrientos. Ao mesmo tempo em que se aproximava politicamente dos EUA no contexto do acirramento da Guerra Fria, o general também abria oportunidades de negócios para empresas petrolíferas norte-americanas. A principal beneficiada foi a Gulf Oil, que se tornou a maior investidora externa na Bolívia.

Nova virada ocorreu em 1969, no governo do general Ovando. O Ministério dos Hidrocarbonetos foi assumido pelo líder socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz, que decretou a nacionalização das propriedades da Gulf Oil, mas a experiência não teve melhor desempenho do que a medida semelhante adotada em 1936:

Nenhuma das duas nacionalizações logrou resolver os problemas do país. A Bolívia continuou tão pobre quanto era antes e a YPFB revelou-se incapaz de assumir os elevados encargos necessários para conduzir a indústria petrolífera. Em ambos os casos, faltaram capitais para investir em pesquisa, exploração e moderniza-

ção. Faltava também mão-de-obra qualificada para tocar o setor. (Cepik e Carra, 2006: 2-3)

Na instabilidade que caracteriza a política boliviana, o quadro regulatório foi alterado outra vez em 1972, no governo Banzer. O general outorgou nova Lei Geral dos Hidrocarbonetos, que estabeleceu o “monopólio flexibilizado” (Miranda, 1999) da YPFB, com participação do capital privado nos setores de exploração e de produção do petróleo. Tal marco foi mantido até a década de 1990, quando o setor foi liberalizado.

Quiroga, o ministro da segunda nacionalização, teve fim trágico. No governo do general García Meza (1980 – 1982), foi atacado por capangas do governo e ferido à bala. Seus algozes prenderam-no e assassinaram-no sob tortura. O crime tornou-se o símbolo do período, infame pela truculência da repressão, pelo envolvimento do ditador com o tráfico de drogas e pelo colapso da economia.

O quadro abaixo busca resumir os elementos mais importantes do ciclo de ditaduras militares da Bolívia.

Quadro 1: Ditaduras Militares na Bolívia (1964 – 1982)

Governos	Duração	Política agrária	Marco para o petróleo
René Barrientos	1964 – 1969	Formação do Pacto Militar-Camponês.	Abertura ao capital externo. Entrada da Gulf Oil.
Alfredo Ovando / Juan Torres	1969 – 1971	Início do Movimento Katarista.	Nacionalização.
Hugo Banzer	1971 – 1978	Repressão e massacres. Colapso do Pacto Militar-Camponês.	Flexibilização do monopólio da YPFB. Capital privado na exploração/produção.
Pereda, Padilla, Guevara, Gueiler	1978 – 1980	A grande instabilidade do período, que incluiu presidentes civis, não permitiu o estabelecimento de políticas consistentes nos dois campos.	
García Meza	1980 – 1982	Repressão.	Assassinato do ex-ministro Marcelo Quiroga.

4. REDEMOCRATIZAÇÃO SOB O SIGNO DA DESREVOLUÇÃO (1982 – 2000)

4.1 – A NOVA POLÍTICA ECONÔMICA

As décadas de 1980 e 1990 tiveram impacto ambíguo sobre a sociedade boliviana. Ao mesmo tempo em que foram marcadas pela redemocratização e pelo aumento das liberdades civis e políticas, também se destacaram pela implementação de reformas econômicas neoliberais, que resultaram na piora das condições de vida para a população pobre, com perda de direitos sociais. Neste contexto de transformações e crises, o gás natural tornou-se o motor da economia nacional e surgiram novos movimentos sociais, com destaque para o sindicalismo dos produtores de coca. Ao fim de vinte anos, ocorreu um processo de desmonte do regime estabelecido em 1952, uma “Desrevolução”, como a chamam Yaksic e Tapia (1997).

A transição da ditadura militar à democracia foi marcada por severa crise econômica, cuja pior manifestação foi a hiperinflação, que durou de 1982 a 1985 e chegou a superar 24 mil % ao ano. O governo de Victor Paz Estenssoro – novamente na presidência – lidou com o problema por meio de um pacote de ajuste estrutural, que provocou uma mudança completa da economia, servindo de protótipo para medidas semelhantes em outros países em desenvolvimento. A legislação decisiva para o processo foi o Decreto Supremo 21.060, que estabeleceu a “Nova Política Econômica” (NPE).

O primeiro passo foi o combate à hiperinflação, tentando conter o déficit público pela via da elevação das receitas da YPFB. O economista norte-americano Jeffrey Sachs comandou o processo:

O programa foi lançado no dia 29 de agosto, com um forte aumento dos preços dos combustíveis. Com a explosão dos preços da gasolina (um *gasolinazo*), o déficit orçamentário desapareceu. Choveu dinheiro na companhia estatal de petróleo e dela para os cofres do

governo. O súbito fim do déficit orçamentário levou a uma estabilização imediata da taxa de câmbio. Uma vez que os preços eram estabelecidos em dólares e pagos em pesos, a estabilização súbita da taxa de câmbio significou igualmente a súbita estabilidade dos preços em pesos. Dentro de uma semana, a hiperinflação acabou. (Sachs, 2005: 126-127)

A NPE prosseguiu com a privatização da Comibol, a poderosa estatal mineira. Antes de ser vendida ao setor privado, a empresa passou por grandes mudanças: de seus 27 mil trabalhadores, 21 mil foram demitidos. O combativo sindicalismo mineiro, força decisiva na política boliviana desde a Revolução de 1952, nunca mais se recuperou. A era do estanho havia acabado, sepultada pelo baixo preço do produto no mercado internacional.

A COB reagiu às medidas, convocando greve geral, que durou quinze dias, e realizando a “Marcha pela Vida”, que partiu de Oruro e se dirigiu a La Paz, onde os manifestantes pretendiam ocupar o palácio presidencial. Entretanto, o protesto foi interceptado pela polícia e desfeito antes de chegar à capital. Os mineiros demitidos tomaram o rumo do campo e muitos se juntaram ao movimento cocaleiro (ver seção 4.3).

As privatizações não se restringiram à mineração. Em 1996, chegou a vez dos hidrocarbonetos. A YPFB teve seus ativos divididos, e os campos de petróleo e gás e as refinarias passaram a ser administrados por contratos de risco sob controle de empresas estrangeiras, como Petrobras, Repsol-YPF e BP. A estatal boliviana continuou a existir, mas sem atuar nas áreas de exploração e produção de hidrocarbonetos. Os recursos adquiridos com a “capitalização” (nome oficial do processo de privatização) foram utilizados para financiar mudanças no sistema de previdência (Cominetti e Hofman, 1998).

Um exemplo foi a distribuição do Bonosol, um abono concedido aos aposentados no fim do ano. O bônus, contudo, só foi

distribuído uma vez, sendo cancelado por falta de recursos, o que contribuiu para deixar em muitos bolivianos a impressão de que as privatizações haviam sido feitas de maneira fraudulenta, para benefício de um pequeno grupo.

Foi neste contexto que a Petrobras se tornou a maior investidora externa na Bolívia, com ativos totalizando 18% do PIB do país. O desejo brasileiro de comprar o gás boliviano já fora mencionado nas Notas Reversais de Roboré (1958) e renovado em vários acordos e negociações nos anos 70 e 90. Na década de 1990, a Petrobras descobriu que as reservas gasíferas bolivianas eram, na realidade, dez vezes maiores do que se imaginava, tornando viável a construção de um gasoduto que abastecesse as indústrias do sudeste brasileiro.

O gasoduto foi inaugurado em 1996 e atendia ao interesse brasileiro de aumentar a participação do gás natural na matriz energética nacional, substituindo o petróleo por uma fonte de energia mais eficiente, barata e limpa. Também se esperava que ele diminuísse a pressão sob o sistema hidrelétrico, já em meio às dificuldades que culminaram na crise de abastecimento.

Entretanto, dois fatores criaram tensões sérias que culminaram na nacionalização boliviana de 2006: a ascensão de movimentos sociais que disputavam o controle dos hidrocarbonetos como chave ao desenvolvimento do país e a disparada nos preços do petróleo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, aumentando a importância geopolítica do gás natural e a margem de manobra diplomática dos países ricos nesse recurso (mais detalhes na seção 5).

4.2 – As DISPUTAS PARTIDÁRIAS

No período de 1952 a 1982, os principais atores políticos da Bolívia foram o MNR, as Forças Armadas, a COB e os sindicatos rurais. Na redemocratização os partidos políticos ganharam força. O MNR abandonou o modelo econômico centrado no Estado e adotou

o neoliberalismo, mas continuou a ser a sigla mais influente, exercendo a presidência com Paz Estenssoro (1985 – 1989) e Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 – 1997 e 2002– 2003).

O Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR) fora fundado em 1971, reunindo socialistas e marxistas. Ocupou a presidência entre 1989 e 1993, com Paz Zamora, que realizou surpreendente aliança política com o ex-ditador Hugo Banzer. O governo Zamora deu continuidade ao programa da NEP, tentando até mesmo ampliar as privatizações. O próprio Banzer voltou à presidência entre 1997 e 2002, à frente do partido Ação Democrática Nacionalista, que fundara em 1979.

Os diversos partidos revezavam-se na presidência e buscavam apoio no Congresso pela distribuição de cargos, verbas e outros recursos públicos, em rede clientelista conhecida como *cuotéo*.

As décadas iniciais da redemocratização foram relativamente bem-sucedidas em termos de estabilidade política, levando em conta que o período anterior, 1952 – 1982, teve vinte governos, mas apenas seis constitucionais. Em contraste, entre 1982 e 2002, todos os governos foram eleitos e cumpriram seus mandatos: “O problema é que a consolidação deste sistema foi acompanhada por um crescente descolamento dos partidos da sociedade, renunciando problemas que se tornariam dramáticos.” (Domingues, Guimarães e Maneiro, 2005: 2).

No que toca à economia, o PIB da Bolívia cresceu 4,1% anuais entre 1987 e 1998, bem mais do que a média latino-americana para a época, que foi de 2,6%. Contudo, a renda *per capita* era apenas 1/3 daquela dos demais países do continente, com 2/3 da população na pobreza e mais de 70% no mercado informal de trabalho. (Cunha, 2004: 465–477). O mau desempenho socioeconômico explica por que a sociedade assumiu posições cada vez mais críticas diante dos governos, sobretudo a partir de 2000. Os principais atores nesse processo foram os movimentos sociais que surgiram em torno das questões da coca, da água, da cultura indígena e do debate sobre o controle dos recursos naturais.



Também houve iniciativas dos partidos políticos em se aproximar das demandas sociais. Esse movimento de abertura foi especialmente presente no primeiro governo Sánchez de Lozada (1993 – 1997), cujo vice-presidente era o líder indígena katarista Victor Hugo Cardenas. Sánchez de Lozada era um magnata da mineração formado em economia nos EUA, que fala espanhol com forte sotaque norte-americano. De orientação ideológica liberal, foi um dos principais arquitetos da NPE, exercendo o cargo de ministro da Fazenda no governo Paz Estenssoro.

Os dois marcos legislativos da abertura são a Reforma Constitucional de 1994 e a Lei de Participação Popular, de 1995. A reforma estabeleceu o princípio da Bolívia como país “multiétnico e plurinacional”, incorporando importantes tratados internacionais de direitos humanos e de combate à discriminação racial, como a Convenção 169 da OIT. Foram realizadas conquistas históricas para os povos indígenas, como a educação bilíngüe, em espanhol e em quéchua, aymara ou guarani.

A Lei de Participação Popular “implica uma reorganização política do país e uma virtual ‘municipalização’ até em zonas de população indígena” (Langer, 1999: 87). Elites regionais e movimentos populares ganharam autonomia com relação ao poder central, em medidas que beneficiaram em especial as lideranças empresariais de Santa Cruz de La Sierra e as comunidades indígenas tradicionais, ayllus. Tal descentralização é um marco importante na política boliviana, contrariando a centralização que se seguiu à Revolução de 1952 e prosseguiu na ditadura militar.

4.3 – A ASCENSÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS:

COCALEIROS E OS AYLLUS

No início da década de 1980, a produção da folha de coca tornara-se um dos comércios mais lucrativos da Bolívia. Embora

atendesse às demandas tradicionais, boa parte do *boom* destinava-se a suprir o mercado de cocaína nos EUA. Por sua natureza clandestina, é difícil precisar a real força econômica do narcotráfico, mas estima-se que o cultivo da coca empregue cerca de trezentas mil pessoas, 7% da população economicamente ativa do país. (Yashar, 2005: 185).

A demissão em massa dos mineiros, em 1985, fez que muitos migrassem para as regiões de Las Yungas e Chapare, fronteira agrícola da coca. A população local dobrou na segunda metade da década de 80, incorporando também muitos migrantes pobres, cujos cultivos tradicionais, como milho e arroz, não conseguiam se manter viáveis no novo quadro de abertura comercial implementado pela NPE.

Os mineiros levaram com eles suas tradições de luta política e fundiram-nas com as características locais:

Houve uma fusão muito particular entre culturas políticas diferentes; de um lado, o movimento camponês, que exige terra, autonomia cultural indígena, respeito aos valores culturais arraigados nas comunidades camponesas, e, de outro, a experiência de mobilização e de confronto dos sindicatos operários organizados. (Wasserman, 2004: 332).

O líder político mais importante do movimento é Evo Morales, migrante oriundo da região de Oruro, que se destacou à frente dos sindicatos cocaleiros. Morales foi um dos fundadores do Movimento ao Socialismo (MAS), em 1987. O partido logrou formar pontes entre diversos setores sociais descontentes com as condições de vida na Bolívia. A questão da coca foi um dos elementos da valorização da cultura nacional e da identidade indígena, continuando a tradição de mobilização herdada do Katarismo. Em meados da década de 90, Morales já tinha grande prestígio e chegou em segundo lugar nas eleições presidenciais de 2002, apenas 2% atrás do vencedor, Sánchez de Lozada:



O MAS passou a desenvolver um discurso e uma plataforma política que mesclaram o Katarismo com outras tradições do país, ao recolher e atualizar as vertentes da esquerda classista. Construindo alianças com grupos políticos, sindicatos e lideranças comunitárias através do país, em um contexto de radical descontentamento com os partidos tradicionais, o MAS logo emergiu como uma força nacional. (Domingues, Guimarães e Maneiro, 2005: 7).

A ascensão dos cocaleiros, no entanto, foi de encontro à política antidrogas dos EUA. Visando à repressão da oferta, os Estados Unidos passaram a financiar programas de erradicação das plantações de coca na Bolívia, na Colômbia e no Peru. As medidas adotadas oscilavam entre o uso das Forças Armadas e a concessão de benefícios econômicos, como acesso facilitado de produtos agrícolas ao mercado norte-americano (a Iniciativa Andina) e políticas nacionais, como o Plano Dignidade na Bolívia, que oferecia ajuda financeira e técnica para trocar a coca por outros cultivos. O problema vinha dos prejuízos econômicos:

Segundo os sindicatos cocaleiros, as vantagens oferecidas para a troca de produtos eram muito pequenas, pois os rendimentos das novas lavouras reduziam a renda de 30 para 4,5 dólares por família semanalmente. Além disso, eles ficavam reféns das multinacionais, porque o pacote tecnológico oferecido incluía a compra de insumos (adubos, fertilizantes e diesel) importados, o que agravava a situação. (Cepik e Carra, 2006: 5).

Os resultados da política antidrogas dos EUA foram contraditórios. Por um lado, muitas plantações foram destruídas. Mas a repressão militar, com uso de fumigações de produtos químicos e violência contra os cocaleiros, contribuiu para mobilizar em massa a categoria, em um processo de radicalização em que disputavam tudo ou nada, como fica claro nesta entrevista de uma jornalista norte-americana com um agricultor boliviano:

Perguntei a ele porque, entre todos os líderes de base produzidos pelos anos de miséria e turbulência da Bolívia, não era um campônês ou um líder sindical mineiro que tinha surgido como a escolha consensual para comandar o partido e concorrer à presidência, mas Evo Morales, um plantador de coca que representava apenas uma fração minúscula da população. “Porque os cocaleiros tinham uma luta diferente”, ele respondeu. “No meu distrito ninguém estava bombardeando minhas vacas ou erradicando minha soja. Não estavam ameaçando nossa própria subsistência, de modo que nossos agricultores podiam escolher se queriam ou não se juntar à Federação ou participar de um bloqueio de estrada. Isso tornava a organização muito difícil. No Chapare não havia escolha: eles *tinham* que lutar. Então os cocaleiros sempre chegavam a nossos congressos como um grupo coeso e forte. Logicamente, Evo foi eleito seu líder.” (Guillermoprieto, 2006).

Outra corrente política importante a se consolidar durante a redemocratização foi o movimento dos ayllus, as comunidades tradicionais indígenas. Como abordado anteriormente, os governos bolivianos posteriores à Revolução de 1952 trataram a população indígena da perspectiva camponesa, como classe social a ser organizada em sindicatos. Esse modelo foi questionado na década de 1970 pelo Katarismo e posteriormente pelos cocaleiros.

A mobilização ayllu privilegia as autoridades originárias, a estrutura da família ampliada e promove intensa valorização da identidade indígena:

Reinterpretando os princípios coloniais da ideologia do movimento indígena, os ativistas do ayllu exitosamente o apresentaram, e as autoridades originárias, como *mais indígenas* (autenticidade) e com mais potencial (progresso), criando um movimento indígena rural formidável e legítimo no Altiplano boliviano. (Andolina, Radcliffe e Laurie, 2005: 162).

O movimento se fortaleceu com as mudanças empreendidas pelo governo Sánchez de Lozada, estabelecendo-se como importante ator político no contexto da Lei de Participação Popular. Os ayllus conseguiram notável interconexão nas redes transnacionais, atuando em território boliviano, tornando-se referência para projetos de desenvolvimento e cooperação social conduzidos por agências de financiamento internacional e organizações não-governamentais, ao ponto em que expressões como “glocalização” e “etnodesenvolvimento” passaram a ser utilizadas para se referir às atividades do movimento.

Nem todos os movimentos de afirmação da identidade indígena foram pacíficos. O líder aymara Felipe Quispe, conhecido como o Mallku (condor ou príncipe), tentou organizar um foco guerrilheiro nos anos 90, para criar um Estado indígena próprio. A iniciativa contou com apoio de intelectuais marxistas importantes, como Álvaro García Linera, que depois se tornou vice-presidente na chapa de Evo Morales. A luta armada foi desbaratada rapidamente pelo Estado boliviano, e Quispe passou anos na cadeia. Continua envolvido na política, com o Movimento Índio Pachakutik, e se lançou candidato à presidência em 2005, obtendo apenas 2% dos votos.

5. CRISE DE HEGEMONIA (2000 – 2006)

5.1 – A GUERRA DA ÁGUA

Entre 2000 e 2006, a Bolívia teve sete presidentes e uma média anual de 3.450 conflitos entre movimentos sociais e o Estado, que deixaram o saldo trágico de cerca de trezentos mortos – mais do que os massacres cometidos durante as ditaduras militares. (Quiroga, 2005: 9). Repetiu-se o padrão recorrente na história do país: o centro das disputas foi o controle dos recursos naturais, em particular a água e o gás. Ao longo destes anos turbulentos, tornou-se clara uma crise de hegemonia, na qual nenhum grupo político foi capaz de manter o

poder sem recorrer à violência. A palavra “guerra” passou a ser utilizada com frequência, para definir o caráter das disputas em curso.

Os próprios órgãos de coerção estatal, polícia e Forças Armadas, chegaram a se enfrentar nas ruas. Não houve consenso social sobre quais as melhores políticas públicas a serem adotadas com relação à agenda dos conflitos. Ao fim do período, o MAS tornou-se o partido mais importante do país, com Evo Morales conquistando a presidência em dezembro de 2005 – o primeiro índio a ser eleito para o cargo na América do Sul.

O ano de 2000 é um marco nesses processos devido à “Guerra da Água” em Cochabamba. Naquela cidade, seguiram-se recomendações do Banco Mundial, e o serviço de abastecimento foi privatizado para um consórcio internacional que reuniu empresas da Bolívia, da Espanha, da Itália e dos EUA. Os novos donos impuseram leis draconianas que incluíam a proibição de se recolher água da chuva, além do aumento das tarifas. Numa região onde a maioria das pessoas sobrevive com menos de US\$1 por dia, as novas regras significaram, na prática, a exclusão do acesso a este bem vital para os segmentos mais pobres da população.

Diversos movimentos sociais de Cochabamba organizaram-se para protestar contra a privatização, formando a Coordenadora de Defesa da Água e da Vida, que comandou bloqueios de estradas e a ocupação simbólica da cidade. O governo reagiu, decretando estado de sítio, mas com dificuldades de impor a ordem, devido a uma greve na polícia. Ainda assim, houve conflitos entre o Exército e os manifestantes, resultando em dezenas de mortos.

Com a intervenção da Igreja Católica e a continuidade dos protestos, chegou-se a uma solução negociada, pela qual o contrato de privatização foi anulado e a gestão do abastecimento de água passou ao controle da própria Coordenadora:

A novidade introduzida pela “Coordenadora” foi reunir essa multiplicidade de setores: organizações de bairros, profissionais

liberais, perfuradores de poços, professores, camponeses, cocaleiros, aposentados, estudantes e muitos outros, lutaram articulados em um protesto pelo domínio público dos recursos naturais [...].

O movimento que se construiu por meio da “Coordenadora” resume o novo perfil dos movimentos sociais que começaram a tomar corpo na Bolívia e em vários outros países latino-americanos, como México, Colômbia e Peru. Estes movimentos sociais estão vinculados, sobretudo, aos problemas cotidianos populares, como acesso não-equitativo e uso não-sustentável de recursos naturais; demandas de maior participação na gestão local; controle democrático da tomada de decisões políticas em relação aos aspectos que afetam as condições socioeconômicas e a qualidade de vida da população; e, nesse sentido, esses problemas não têm um conteúdo necessariamente classista. (Wasserman, 2004: 335–336).

A Guerra da Água também foi importante vitória simbólica para os movimentos sociais, que conseguiram contrapor a agenda comunitária que trata os recursos naturais como um bem da coletividade, derrotando a racionalidade de mercado que guiara a adoção das reformas neoliberais nas décadas de 1980 e 1990.

5.2 – A GUERRA DO GÁS

A Nova Política Econômica implementada a partir de meados dos anos 1980 mudou a face da economia boliviana. O país do estanho ficou para trás e em seu lugar os hidrocarbonetos assumiram o posto central, sendo responsáveis por 86,2% das exportações do país. A privatização do setor levou à multiplicação do investimento estrangeiro na Bolívia, que saltou de 17% do PIB (1982) para 70% (2000). Cerca de metade desse capital foi para as áreas de petróleo e gás, com o restante distribuído por outras empresas privatizadas (eletricidade, água, mineração, aviação). A Bolívia tornou-se um dos países em

desenvolvimento, com a economia mais internacionalizada. O percentual da participação dos estrangeiros no estoque de capital do país era o triplo do existente no Brasil e no México. (Cunha, 2004: 482–485).

Os hidrocarbonetos já haviam sido centrais nas disputas políticas das décadas de 30 e 60, quando ocorreram nacionalizações. O setor tornou-se novamente o catalisador das lutas do país na década de 90, culminando com a terceira nacionalização boliviana, sob o presidente Morales, em 2006. Foram basicamente três fatores que levaram ao acirramento das tensões:

- 1) a importância crescente do gás natural para a economia da Bolívia;
- 2) a concentração de poder no setor em empresas estrangeiras;
- 3) o contraste entre o *boom* dos hidrocarbonetos e a persistência da miséria para a maioria da população boliviana.

Os novos movimentos sociais bolivianos passaram a reivindicar o aumento do controle, ou até a nacionalização dos hidrocarbonetos – no início da privatização, as empresas estrangeiras pagavam apenas 18% de impostos. O núcleo duro da mobilização nacionalista veio dos sindicatos cocaleiros e dos grupos de Cochabamba, que não se interessavam, a princípio, por petróleo e gás, mas passaram a ver na posse destas riquezas naturais a chave para o desenvolvimento da Bolívia.

O estopim para a guerra do gás foi o anúncio, feito em 2003 pelo presidente Sánchez de Lozada, do projeto de exportar esse recurso para os EUA, através de portos chilenos. O plano parecia feito sob medida para irritar os nacionalistas, pois implicava acordos econômicos com os Estados Unidos, a quem detestavam por causa da política antidrogas e do apoio prestado às ditaduras militares da Bolívia. E ainda

por cima envolvia o Chile e a ferida aberta da perda do litoral boliviano para as tropas daquele país na guerra do Pacífico, no fim do século XIX.

Os protestos sociais foram violentíssimos e levaram à renúncia do presidente Sánchez de Lozada. O ano de 2003 também foi marcante pelo conflito entre polícia e Forças Armadas, em razão de uma greve policial, com mais de trinta mortos. A Bolívia corria o risco de transformar-se em um *failed State*, foco de instabilidade que poderia se espalhar pela América Andina.

Sánchez de Lozada foi substituído pelo vice-presidente Carlos Mesa, um respeitado intelectual que assumiu o poder com promessas de moderação e de busca de soluções negociadas entre os diversos grupos políticos em conflito. Mesa prometeu um “pacto de governabilidade” calcado na convocatória de um referendo sobre os recursos energéticos, na revisão da Lei de Hidrocarbonetos e na eleição de uma Assembléia Constituinte. A pressão popular fez que Mesa aumentasse os impostos sobre petróleo e gás de 18% para 50%, mas desistiu de nacionalizar o setor, temendo as indenizações bilionárias que poderia ser obrigado a pagar.

O frágil equilíbrio de poder no qual Mesa se sustentava rompeu-se quando resolveu romper com os cocaleiros. Tal decisão, e mais a insatisfação com a questão dos hidrocarbonetos, levou à nova onda de protestos generalizados em meados de 2005: “A gestão soberana dos recursos naturais – água, gás, florestas, terra, território – e a reivindicação do exercício dos direitos cidadãos ocupam a trincheira atual do conflito na Bolívia.” (Quiroga, 2005: 20).

Houve risco de golpe militar e as Forças Armadas sugeriram ao presidente transferir a capital para Santa Cruz de la Sierra, onde se acreditava que o governo estaria mais protegido das demandas populares, cujo centro era o Altiplano. Ao fim, Mesa renunciou e, após um período de instabilidade, foi substituído pelo presidente da Suprema Corte, Eduardo Rodríguez, que governou por seis meses até as eleições presidenciais vencidas por Evo Morales.

5.3 – Os *DESAFIOS DO GOVERNO EVO MORALES*

Morales ganhou as eleições no primeiro turno, com expressivo apoio popular e respaldado por amplos movimentos sociais, porém sua vitória se deu em um quadro de expectativas crescentes por parte da população pobre, que esperava do presidente respostas rápidas quanto à melhoria das condições de vida do país.

Durante a campanha e os primeiros meses na presidência, Morales foi ambíguo no que diz respeito aos hidrocarbonetos, ora defendendo sua nacionalização, ora afirmando que a Bolívia queria “sócios, e não patrões”, declaração que apontava para a revisão dos contratos com as principais empresas do setor. O governo boliviano reclamava dos preços, alegando que a alta do petróleo significava que o gás também deveria ser reajustado em 45%.

As dificuldades iniciais enfrentadas por Morales fizeram que sua popularidade caísse 12% de janeiro até abril. O presidente reagiu com um golpe de força: no dia 1º de maio, promulgou o Decreto Supremo 28.701, batizado de “Heróis do Chaco” nacionalizando os hidrocarbonetos. Em um gesto controverso, o Exército ocupou as refinarias da Petrobras e 56 blocos de exploração de outras empresas.

O decreto de nacionalização, entretanto, era bem menos abrangente do que os dois anteriores, dos anos 30 e 60. O Estado boliviano assumiu controle acionário (50% + 1) de diversas empresas e os maiores campos – aqueles operados pela Petrobras e pela Repsol-YPF – tiveram seus impostos aumentados de 50% a 82%. Os outros continuavam a pagar 50%.

A nacionalização de Morales atendeu às demandas que os movimentos sociais formularam desde a década de 90 e a popularidade do presidente disparou, atingindo mais de 80% e



dando-lhe vitória nas eleições de julho para a Assembléia Nacional Constituinte, ainda que não conseguisse os 2/3 das cadeiras necessárias à aprovação de emendas constitucionais.

Opositores de Morales dentro e fora da Bolívia afirmaram que a nacionalização era contraproducente, pois indispunha o país com o Brasil, maior parceiro econômico e investidor, destino de mais de 60% das exportações de gás boliviano. Há poucas opções ao país, visto que, dos outros vizinhos, a Argentina é auto-suficiente em gás e o Chile sequer mantém relações diplomáticas plenas com a Bolívia, por causa do conflito em torno do acesso marítimo. A disputa judicial iniciada com a Petrobras confirmou algumas dessas preocupações, devido à paralisação dos investimentos e ao descontentamento de boa parte da opinião pública brasileira, em particular com o uso do Exército boliviano para implementar a nacionalização.

Os críticos também examinaram a história frustrada das duas nacionalizações anteriores da Bolívia, para ressaltar a necessidade do país se abrir ao capital estrangeiro e à cooperação com países mais desenvolvidos. Para superar esse obstáculo, Morales conta com o auxílio do governo da Venezuela, esperando que o presidente Hugo Chávez e a PDVSA possam desempenhar melhor o papel anteriormente representado pela YPF argentina e pela PEMEX mexicana, que falharam na capacitação dos bolivianos.

As autoridades bolivianas também apostam na alta dos preços dos hidrocarbonetos como um elemento que reforça seu poder, mirando-se nos exemplos da própria Venezuela e da Rússia. Com o petróleo cada vez mais caro devido aos conflitos no Oriente Médio, o gás cresce em importância como fonte de energia.

O quadro abaixo sintetiza as oscilações no marco regulatório dos hidrocarbonetos no período que vai do início da exploração em grande escala até os dias atuais:

Quadro 2 – Hidrocarbonetos e Política na Bolívia

Período	Marco regulatório
1921 – 1936	Liberal, Standard Oil domina o mercado.
1936 – 1955	Nacionalização (1936). Monopólio da estatal YPFB.
1955 – 1969	Co-existência da YPFB com empresas estrangeiras, em especial Gulf Oil.
1969 – 1972	Nacionalização (1969). Monopólio da estatal YPFB.
1972 – 1996	Monopólio flexibilizado. Participação do capital privado na exploração e produção.
1996 – 2005	Liberalização e privatização. Petrobras e Repsol-YPFB dominam o mercado. Construção do gasoduto Brasil-Bolívia. Impostos e <i>royalties</i> somam 18%.
Fevereiro de 2005	Nova lei dos hidrocarbonetos. Impostos/ <i>royalties</i> vão a 50%
Maior de 2006	Nacionalização. YPFB volta a assumir o controle, em parceria com empresas estrangeiras.

Fonte: elaborado com base em Miranda (1999); Cepik e Carra (2006).

Evo Morales tem grandes desafios pela frente. Embora possua maior base de apoio que seus antecessores –portanto, a expectativa de mais estabilidade política – terá de enfrentar a oposição de parte significativa das elites, sobretudo na região de Santa Cruz de la Sierra.

Há tensões com os principais parceiros econômicos da Bolívia – gás e reforma agrária, no relacionamento com o Brasil, e coca, com os EUA. O governo norte-americano pode cancelar os benefícios comerciais aos produtos bolivianos pelo descontentamento com a questão cocaleira e com as alianças internacionais do presidente Evo Morales. Ele também o risco de ficar atrelado aos projetos de liderança regional da Venezuela de Chávez, com tudo que isso implica em termos de confronto



e turbulência com os países vizinhos e com os Estados Unidos.

O presidente boliviano precisará lidar com todos esses problemas na busca da retomada do desenvolvimento para seu país, em meio a fortes pressões populares por soluções rápidas. Seria uma tarefa difícil até para um Estado mais sólido e estável do que a Bolívia.

6. CONCLUSÃO

A Revolução de 1952 foi feita na esteira da derrota na Guerra do Chaco e da constatação dos graves problemas sociais da Bolívia e de seu atraso perante os outros países da América do Sul. Seu ímpeto modernizador e de integração social foi notável, mas não logrou incorporar os setores mais pobres a um sistema democrático, prendendo-os a relações clientelistas e tuteladas e recusando-se a discutir a questão vital da identidade indígena, esperando que ela fosse sepultada pelo desenvolvimento econômico.

As duas décadas de ditadura militar continuaram a modernização da economia boliviana, abrindo a fronteira agrícola nas províncias orientais e na região do Chapare. As duas regiões tornaram-se fundamentais para a Bolívia: a primeira, por concentrar as reservas de gás e a soja; a segunda, pelas plantações de coca e pelo movimento social que se transformou no principal porta-voz das demandas populares.

Apesar da tentativa de estabelecer um Pacto Militar-Camponês, os governos ditatoriais reprimiram com violência os movimentos dos trabalhadores rurais e das minas, com massacres e prisões. Ainda assim, o período foi marcado pela ascensão do Katarismo, com sua “teoria dos dois olhos”, juntando a questão agrária à valorização da cultura indígena.

Influenciaram de maneira decisiva os movimentos posteriores, como os cocaleiros.

A volta à democracia deu-se pelo signo ambíguo de mais liberdades políticas e por um quadro de deterioração econômica e social, no qual os partidos políticos se afastaram cada vez mais da sociedade, em descompasso de conseqüências trágicas, com violência generalizada. O gás natural tornou-se o centro da economia e o controle deste recurso virou o objetivo principal da luta política, culminando com a nacionalização de 2006.

A mobilização dos cocaleiros foi outro elemento explosivo, combinando demandas por terra, reconhecimento cultural e a resistência à política antidrogas financiada pelos EUA. Os plantadores de coca foram hábeis em se articular com outros movimentos sociais, no arranjo que resultou na fundação do MAS e seu rápido crescimento para principal partido do país.

A questão indígena também foi trabalhada pela corrente política que favoreceu o ayllu, a comunidade tradicional, conseguindo transformá-la num ator relevante tanto no plano nacional (pela Lei de Participação Popular), quanto na esfera internacional, vinculando-se a ONGs e agências de financiamento, e estabelecendo o paradigma do etnodesenvolvimento. O Movimento Índio Pachakutik, de Felipe Quispe, aponta para outra direção, a do distanciamento do Estado e rejeição radical das propostas de integração. Seu pequeno apoio mostra que tais idéias não são populares na Bolívia, mas permanecem como um espectro do descontentamento que pode explodir com a persistência da miséria.

O quadro abaixo ilustra as principais lutas e reviravoltas associadas aos recursos naturais na Bolívia, no período abordado neste ensaio.

Quadro 3: A Luta pelos Recursos Naturais na Bolívia

<i>Ciclo Político</i>	<i>Anos</i>	<i>Recursos Naturais em Disputa</i>	<i>Atores em Conflito</i>	<i>Diretrizes Econômicas</i>
Revolução de 1952	1952 – 1964	Terra, estanho	MNR, COB, Forças Armadas, elites agrárias/ mineira	Capitalismo de Estado. Nacionalismo econômico
Ditaduras Militares	1964 – 1982	Terra, petróleo, declínio do estanho	Pacto Militar-Camponês, MNR, MIR, ADN, Movimento Katarista	Capitalismo de Estado com forte presença de investimentos externos. Expansão para Oriente.
Redemocratização / Neoliberalismo	1982 – 2000	Coca, gás, terra, colapso do estanho	Partidos tradicionais, MAS, novos movimentos sociais, elites regionais (Oriente)	Abertura econômica. Privatizações. Ajuste estrutural.
Crise de Hegemonia	2000 – 2006	Coca, gás, água		Lei dos Hidrocarbonetos. Nacionalização.

Como se pode perceber pelas informações apresentadas acima, o controle dos recursos naturais dominou a agenda política da Bolívia nas últimas décadas – e em realidade, desde a colonização, com os espanhóis atraídos pelas montanhas de prata do Potosí. A posse destas riquezas, sobretudo, a terra, é inseparável da luta dos povos indígenas pela preservação de sua identidade e pela valorização de sua cultura e tradições.

A Bolívia não é mais o regime de segregação racial que era há sessenta anos. A redemocratização conquistou o reconhecimento da estrutura multiétnica e plurinacional da nação, mas permanecem a exclusão social e a pobreza, que afetam a maior parte da população indígena. A integração plena deste importante setor é essencial para a consolidação da estabilidade democrática na Bolívia e pode ter repercussões positivas nos demais países da região andina.

O jogo político da Bolívia mudou com a ascensão desses novos atores, que se consolidam em um movimento de ação e reação a uma história de injustiça e opressão:

Então, na medida em que são marginalizados pelo sistema, mais facilmente recorrem a sua própria tradição em busca de formas

alternativas de sobrevivência. É o efeito bumerangue de um desenvolvimento excludente. (Albó, 1999: 480).

Para a política externa brasileira, é muito importante compreender esses novos atores sociais e suas demandas com relação à exploração de recursos naturais. Trata-se de campo marcado por tensões e disputas econômicas e ambientais, com forte componente nacionalista. A resolução de tais problemas é fundamental para que o processo de integração regional possa se desenvolver de maneira adequada.

Há muitos pontos com risco para conflito: a ação das empresas brasileiras na Bolívia, a construção de grandes obras de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias) e a presença de centenas de milhares de brasileiros em território boliviano, e vice-versa. A própria estrutura da relação, contudo, aponta para a interdependência e a necessidade de encontrar mecanismos de solução de controvérsias, de modo pacífico e negociado.

A experiência da política doméstica brasileira oferece modelos no que toca ao relacionamento entre Estado e movimento sociais, como os conselhos deliberativos de que participam representantes do governo e da sociedade. O Comitê Gestor da BR-163 é especialmente interessante como fórum-modelo, no qual houve diálogo significativo, que contribuiu para o apaziguamento de problemas em uma zona difícil, em que uma obra importante para o agronegócio atravessa zona de impacto ambiental.

Mecanismos como o Comitê Gestor funcionam como medidas de construção da confiança e criação de laços pessoais entre os envolvidos, que passam a se conhecer melhor e aumentam a capacidade de entendimento mútuo.

A criação de fóruns permanentes de diálogo e negociação deve ser complementada por maior atenção às demandas dos movimentos sociais, no esforço de pesquisa e análise que não deveria ficar restrito aos órgãos oficiais, mas abranger as universidades e a

imprensa. A reação da opinião pública brasileira à nacionalização boliviana mostrou que o Brasil não está isento do risco do extremismo baseado na xenofobia e na intolerância.

Os novos movimentos sociais oferecem boa oportunidade para avançar na democratização e na estabilidade da Bolívia. Nesse aspecto, é do interesse nacional brasileiro encontrar formas de cooperação e entendimento com tais grupos.

7. GLOSSÁRIO

- Ação Democrática Nacionalista (ADN) – Partido conservador fundado em 1979 pelo ex-ditador Hugo Banzer.
- Ayllu – Comunidade tradicional indígena, organizada em torno da família ampliada, base de movimento social de valorização da identidade étnica.
- Capitalização – Nome oficial do processo de privatização adotado nos anos 1980 e 1990.
- Central Operária Boliviana (COB) – Principal órgão sindical da Bolívia desde os anos 50, de forte inspiração trotskista.
- Cocaleiro – Plantador de coca, base do mais ativo movimento social da Bolívia desde os anos 1980.
- Confederação Nacional dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CNTCB) – Principal órgão do sindicalismo rural, controlado pelo Movimento Katarista.
- Coordenadora de Defesa da Água – conjunto de organizações populares e movimentos sociais que se opuseram à privatização da água em Cochabamba.
- Corporação Mineira da Bolívia (Comibol) – Estatal criada pela Revolução de 1952 para controlar as minas de estanho nacionalizadas. Privatizada nos anos 80.
- Etnodesenvolvimento – Programas de cooperação social e econômica conduzidos por agências de financiamento, órgãos

multilaterais e ONGs, com ênfase nas comunidades indígenas como atores centrais do desenvolvimento.

- Guerra Ch'ampa – Conflito entre sindicalistas ligados ao MNR e populações indígenas, que ocorreu na região de Ucareña entre 1959 e 1964.
- Guerra da Água – Conflitos ocorridos em 2000, em que movimentos sociais lutaram contra a privatização da água na cidade de Cochabamba, conseguindo reverter a situação.
- Guerra do Chaco – Conflito entre Bolívia e Paraguai, de 1932 a 1935, pelo controle da região do Chaco Boreal, que se acreditava rica em petróleo. A derrota boliviana na guerra foi determinante para o processo que culminou na Revolução de 1952.
- Guerra do Gás – Conflitos ocorridos entre 2003 e 2006, que opuseram governo, empresas transnacionais e movimentos sociais pelo controle dos hidrocarbonetos, culminando com a nacionalização do setor em 2006.
- Katarismo – Movimento surgido nos anos 1970, que combina demandas sociais de camponeses com a valorização da identidade indígena e o combate à discriminação racial.
- Lei de Participação Popular – Legislação adotada em 1995, que descentralizou o poder político na Bolívia, abrindo espaço para os ayllus.
- Marcha pela Vida – Protesto organizado pela COB em 1985, contra a privatização das minas de estanho. Tinha como objetivo ocupar a capital, mas foi disperso pela polícia.
- Movimento ao Socialismo (MAS) – Partido político fundado em 1987, a partir da reunião de organizações populares e movimentos sociais.
- Movimento da Esquerda Revolucionário (MIR) – Fundado em 1971, com reunião de grupos socialistas e marxistas. Chegou ao poder nos anos 90, aliado com a direita, implementando reformas neoliberais.
- Movimento Índio Pachakutik (MIP) – Partido político liderado por Felipe Quispe, que prega a criação de um Estado aymara. Quispe liderou uma fracassada tentativa de guerrilha nos anos 1990, ao lado do intelectual marxista Álvaro García Linera, vice-presidente no governo Evo Morales.

- Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) – Fundado em 1941, com base na classe média, liderou a Revolução de 1952 e ocupou o poder por diversas vezes após a redemocratização em 1982. Passou de modelo econômico nacional-desenvolvimentista para neoliberal.
- Notas Reversais de Roboré – Acordo assinado entre Brasil e Bolívia em 1958, rejeitado pelo Congresso brasileiro por suspeitas de que beneficiava empresas estrangeiras e desrespeitava prerrogativas parlamentares.
- Nova Política Econômica – Reformas neoliberais adotadas a partir de 1985, em substituição ao modelo econômico centrado no Estado que prevalecera desde a Revolução de 1952.
- Pacto Militar-Camponês – Aliança política construída pelo governo do general René Barrientos (1964 – 1969) para se contrapor à COB. Naufragou durante o governo Banzer (1971 – 1978) devido a massacres e à ascensão do Katarismo.
- Pongueaje – Forma de trabalho servil indígena, no qual eram prestados serviços gratuitos aos proprietários rurais. Abolido pela Revolução de 1952.
- Povos Originários – Termo pelo qual os povos indígenas da Bolívia preferem chamar a si próprios.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) – Estatal do setor de hidrocarbonetos fundada em 1936.
- Wiphala – Bandeira do movimento indígena.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBO, Xavier. Diversidad Étnica, Cultural y Lingüística. In: CAMPERO, Fernando (Org.). **Bolivia en el Siglo XX**. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999.
- ANDOLINA, Robert, RADCLIFFE, Sarah e LAURIE, Nina. Gobernabilidad y Identidad: indigeneidades transnacionales en Bolivia. In: DÁVALOS, Pablo (Org.). **Pueblos Indígenas, Estado y Democracia**. Buenos Aires: Clacso, 2005.

- ARZE, René. Notas para una Historia de Bolivia en el Siglo XX. In: CAMPERO, Fernando (Org.). **Bolivia en el Siglo XX**. La Paz: Harvard Club de Bolívia, 1999.
- CASTAÑEDA, Jorge. **Che Guevara: a vida em vermelho**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1997.
- CEPIK, Marco e CARRA, Marcos. Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul. **Análise de Conjuntura – Observatório Político Sul-Americano**, n. 4, abr. 2006.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002.
- COMINETTI, Rossella e HOFMAN, André. Joint Privatization of the Productive Sector and the Social Security System. In: VAN DIJCK, P. (Org.). **The Bolivian Experiment: structural adjustment and poverty alleviation**. Amsterdam: Cedla, 1998.
- CUNHA, André. Economia boliviana: estrutura interna e inserção internacional. In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (Org.). **Os países da comunidade andina**. (2 v.) Brasília: Funag/Ipri, 2004.
- DELGADO, Ana Carolina e LEMGRUBER, Silvia. Os movimentos indígenas e suas implicações para o processo político na Bolívia e no Peru. **Observador On-Line – Observatório Político Sul-Americano**, v. 1, n. 4, jun. 2006.
- DOMINGUES, José Maurício, GUIMARÃES, César e MANEIRO, Maria. Bolívia: História sem fim. **Análise de Conjuntura – Observatório Político Sul-Americano**, n. 5, abr. 2005.
- GUILLERMOPRIETO, Alma. A New Bolivia? **The New York Review of Books**, v. 53, n. 13, 2006
- JORDAN, Roland. Siglo XX: la era del Estaño. In: CAMPERO, Fernando (Org.). **Bolivia en el Siglo XX**. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999.
- LANGER, Erick. Una Visión Histórica de Bolivia en el Siglo XX. In: CAMPERO, Fernando (Org.). **Bolivia en el Siglo XX**. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999.

- MAYORGA, René Antonio. La Democracia o el Desafío de la Modernización Política. In: CAMPERO, Fernando (Org.). **Bolivia en el Siglo XX**. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999.
- MIRANDA, Carlos. Del Descubrimiento Petrolífero a la Explosión del Gas. In: CAMPERO, Fernando (Org.). **Bolivia en el Siglo XX**. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999.
- QUINTANA, Juan Ramón. Bolivia, entre la crisis y el caos. **Análise de Conjuntura – Observatório Político Sul-Americano**, n. 11, out. 2005.
- RIVERA, Silvia. **Oprimidos pero no vencidos – luchas del campesinado aymara y quechwa de Bolivia, 1900 – 1980**. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1986.
- SACHS, Jeffrey. **O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2005.
- VIZENTINI, Paulo. As relações internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e integração. In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (Org.). **Os Países da comunidade andina**. (2 v.) Brasília: Funag/Ipri, 2004.
- WASSERMAN, Cláudia. Bolívia: história e identidade. In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (Org.). **Os Países da comunidade andina**. (2 v.) Brasília: Funag/Ipri, 2004.
- YAKSIC, Fabián II e TAPIA, Luís. **Bolivia: modernizaciones empobrecedoras, desde su fundación a la desrevolución**. La Paz: Muela del Diablo, 1997.
- YASHAR, Deborah. **Contesting Citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and the postneoliberal challenge**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.



VI.

Os DILEMAS URUGUAIOS







Os DILEMAS URUGUAIOS

Ricardo Seitenfus*

INTRODUÇÃO

O presente texto não tem grandes ambições. Na impossibilidade de elaborar uma pesquisa de fôlego e tendo entendido que o objetivo do exercício proposto pelo IPRI/FUNAG consiste na feitura de um documento básico para fins de debate, o trabalho procura simplesmente sobrevoar alguns aspectos da política e da economia uruguaia contemporâneas.

Foram eleitos três temas considerados pertinentes para os fins perseguidos: i) as relações com o Mercosul; ii) a possibilidade de assinatura de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos; iii) a crise provocada pela implantação das plantas de celulose em território uruguaio. Esses assuntos compõem, nessa ordem, os três capítulos principais. À guisa de conclusão são listados elementos de reflexão que talvez auxiliem na compreensão do atual imbróglio uruguaio.

I. O URUGUAI E O MERCOSUL

Em outubro de 2006, o governo uruguaio adotou, após intensos debates internos entre os diferentes ministérios, atores sociais, partidos políticos e os agentes econômicos, um documento que representa um guia para o país frente às notórias dificuldades do

* Doutor em Relações Internacionais, Professor Titular da Universidade Federal de Santa Maria (RS) e Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Membro da Comissão Jurídica Interamericana (CJI) da OEA.



Mercosul. Constatase a necessidade de uma revisão do processo de integração após seus primeiros 15 anos. Contudo, tal trabalho deve ser orientado pelo pragmatismo com vistas à definição de instrumentos eficazes capazes de responder às necessidades e aos interesses de todos os sócios. Há um sentimento de que, em razão das fortes assimetrias entre aqueles, especialmente em relação à escala econômica, houve até em um momento “uma distribuição adversa dos custos e benefícios”.

A. O LUGAR DO MERCOSUL NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO URUGUAIO

O Mercosul é considerado essencial na estratégia de crescimento de longo prazo do Uruguai e o custo de um eventual estancamento ou reversão do processo seria extremamente elevado, já que afetaria elementos considerados medulares da estratégia de desenvolvimento do país. No entanto, Montevideu constata que essa importância transcendental do Mercosul não é percebida da mesma maneira pelos dois sócios mais importantes. Tal atitude reflete-se em uma longa lista de queixas da República Oriental frente a ações e comportamentos da Argentina e do Brasil nestes últimos anos que podem resumir-se na ausência de preocupação com a marcante assimetria entre os sócios e a escassa integração vertical. Tal situação faz com que o Uruguai arque com altos custos em termos de potencialidades de crescimento atual e futuro hipotecando a geração de empregos e a redução da pobreza.

Num tom misto de alerta e ameaça, o Uruguai enfatiza que caso o Mercosul não seja um instrumento para o desenvolvimento equilibrado de todos os sócios, haverá um progressivo desencantamento como o projeto fazendo com que a indispensável vontade política que sustenta todo e qualquer processo de integração venha a sofrer importante desgaste.

B. CRÍTICAS E SOLUÇÕES URUGUAIAS À CRISE ATUAL DO MERCOSUL

No longo inventário de críticas endereçadas ao desenvolvimento atual do **Mercosul**, devemos salientar as seguintes:

- CRÍTICA 1: *As insuficiências e incertezas institucionais*: muito mais do que uma crítica endereçada ao modelo institucional adotado pelo **Mercosul** – tema recorrente entre os especialistas –, as manifestações uruguaias são dirigidas a três pontos específicos: i) por um lado, a não-adoção do princípio do não-retorno (conhecido em Direito Comunitário como o princípio do *acquis communautaire*), fazendo com que os avanços do bloco sejam prejudicados por recuos significativos sem que existam freios para impedi-los; ii) a parcial e desordenada internalização das normas emanadas do Mercosul no ordenamento jurídico dos Estados-Partes. Segundo cálculos otimistas, somente 55% dos textos foram internalizados fazendo com que os demais não possuam validade jurídica; iii) o desrespeito às normas já vigentes, em particular, aos laudos arbitrais. Com razão, Montevideu aponta que a inobservância dos mecanismos de arbitragem e solução de controvérsias colocam em xeque o edifício institucional do bloco, fragilizando-o e conduzindo-o à “beira do desmoronamento”. Ao constatar o desrespeito às normas livremente acordadas entre os sócios, o Uruguai não somente se auto-defende mas também acusa os parceiros, mormente os que dispõem de amplos mercados e que deveriam desempenhar uma liderança natural do processo de serem, de fato, os principais entraves ao fortalecimento institucional do Mercosul.

- SOLUÇÃO: no essencial, a proposta uruguia restringe-se a preconizar o reforço e uma tímida reforma institucional, mormente da Secretaria do Mercosul. De certa maneira, há uma contradição entre as graves enfermidades de que padece o Mercosul e a insuficiência da medicação prescrita. O fato de a Secretaria do bloco



estar localizada na capital uruguaia lhe concede grande visibilidade naquele país. Ora, não somente o repensar da institucionalidade do Mercosul deve alcançar o conjunto de suas instituições, mas, sobretudo, esse desafio, antes de ser jurídico, é filosófico e político.

- CRÍTICA 2: *Inexistência do prometido mercado ampliado*: além do deslocamento de certas atividades fabris (têxteis e fármacos) em direção ao Brasil e à Argentina, respectivamente, a persistência de antigas barreiras não tarifárias e o surgimento de novas provocam grande dano à uma economia marginal como a uruguaia. A discricionariedade com a qual são tomadas iniciativas inibidoras do comércio intra-bloco desaconselha investimentos nos pequenos países. Embora tenham surgido novos setores de atividades e outros tenham se fortalecido graças ao Mercosul, o fato é que a não-concretização do bloco resulta na escassa economia de escala.

- SOLUÇÃO: seria necessário obedecer ao que reza o Tratado de Assunção quando indica que a liberalização comercial deveria também incluir a eliminação das restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de caráter equivalente. Para tanto, deveriam ser retomadas as negociações do Comitê Técnico nº 8 com vistas à eliminação dessas barreiras e o compromisso formal dos Estados-Partes de não impor antigas barreiras com nova roupagem. Um dos aspectos a serem reavaliados à luz da experiência mercosulina é a adoção de políticas públicas que distorcem o comércio intra-bloco. Para tanto, seria indispensável a harmonização de políticas micro e macroeconômicas prevista no finado Cronograma de Las Leñas e jamais alcançada. Deveria constar desse esforço a compatibilização dos impostos diretos e benefícios tributários, a ampliação da possibilidade de aplicar direitos compensatórios a fim de proteger o mercado doméstico levando em consideração o conjunto dos incentivos públicos previstos nas três esferas de poder (federal,

estadual ou provincial e municipal). A harmonização deveria estender-se igualmente ao setor financeiro, na medida em que, em tempos de crise, a volatilidade de capitais é mais rápida e profundamente ressentida nas economias de menor escala. Para tanto, são preconizadas as seguintes medidas: i) solucionar, no plano regional, os efeitos dos choques externos; ii) criar fundos de reservas regionais; iii) criar mecanismos financeiros específicos para o comércio intra-bloco; iv) aprofundar a integração financeira. Finalmente, é preconizada a constituição de cadeias produtivas a fim de melhorar a qualidade, o conteúdo tecnológico e a eficiência dos processos de produção.

- CRÍTICA 3: *Renegociação dos princípios das regras de origem*: considerada uma área em que as assimetrias aparecem com maior força, pois, para uma economia pequena, com escassa integração vertical e dependente da importação de insumos, as regras de origem operam como barreira às suas exportações. O contrário ocorre com uma economia de larga escala, em que elas são instrumentos de proteção.

- SOLUÇÃO: o Uruguai propõe que o regime de origem do Mercosul bem como os regimes acordados com terceiros aceitem a incorporação de um percentual mínimo de 10%.

- CRÍTICA 4: *A bilateralidade dentro do Mercosul*: há aspectos comerciais considerados como essenciais que estão sendo definidos e administrados de maneira bilateral entre Argentina e Brasil. O elemento de maior visibilidade nesse processo foi a adoção da Medida de Ajuste Competitivo (MAC) entre Buenos Aires e Brasília.

- SOLUÇÃO: apesar de ser apresentada como inicitiva que não traria prejuízos aos demais sócios, a MAC estimula a introdução de barreiras às importações provenientes de Terceiros Estados,



inclusive quando estes pertencem ao Mercosul. Por isso sua supressão seria fundamental.

- CRÍTICA 5: *O Fundo de Convergência Estrutural (Focem)*: Trata-se de uma importante iniciativa, pois conduzirá ao aprendizado de uma administração conjunta. Todavia esse aspecto pedagógico não deve esconder as limitações dos possíveis impactos desse Fundo na medida em que os recursos disponibilizados são escassos. É de se reconhecer que a transferência de recursos entre parceiros que carecem de capitais e são marcados por agudos problemas sociais é politicamente difícil e moralmente inaceitável.

- SOLUÇÃO: O Focem deve ser percebido pelo que ele é, ou seja, instrumento muito limitado de indução ao desenvolvimento incapaz de reduzir as assimetrias entre os parceiros. A transferência direta de recursos entre os Estados-Membros terá sempre pouco alcance e não pode ser considerada como substituta de outras iniciativas.

- CRÍTICA 6: *A Tarifa Externa Comum (TEC)*: Ela reflete, grosso modo, a estrutura de proteção nominal vigente no maior sócio no mometo da negociação. Para tornar possível a adoção de uma TEC frente às assimetrias nas estruturas de produção dentro do Mercosul, foi necessário o estabelecimento de exceções e de regimes especiais de importação. Como nenhum parceiro está satisfeito com a TEC, é bem provável que ela sofra alterações. O que não pode continuar acontecendo é uma TEC inibidora do aumento das exportações dos setores-chave para o crescimento econômico dos sócios menores.

- SOLUÇÃO: O Uruguai somente aceitará uma plena aplicação da TEC com a eliminação das exceções e dos regimes especiais de exportação caso acompanhada de abertura comercial efetiva em direção a terceiros países e à construção do mercado ampliado. Ou

seja, quando houver um equilíbrio entre custos e benefícios da integração.

Para Montevideu, a economia uruguaia somente pode beneficiar-se com a integração caso a adoção de uma TEC universal, condição indispensável para a existência de uma união aduaneira perfeita, seja acompanhada pelo disciplinamento efetivo em matéria de políticas públicas, restrições não tarifárias ao comércio intrazona, coordenação macroeconômica e uma política de defesa da concorrência.

Tais questões são necessárias para que o mercado integrado possa reduzir as assimetrias no que diz respeito à localização dos investimentos e à possibilidade de desenvolver atividades produtivas com economia de escala que atualmente é amplamente favorável aos sócios maiores.

O rosário de críticas ao atual estágio do Mercosul e as soluções apontadas segundo perspectiva e interesses uruguaiois desemboca em um corolário: trata-se da necessidade de flexibilização das regras para a feitura de acordos bilaterais com Terceiros Estados. Em outras palavras, Montevideu parece indicar a consequência lógica decorrente da impossibilidade de alcançar o estipulado no art. 1º do Tratado de Assunção, isto é, um verdadeiro mercado comum, o bloco deve reconhecer essa realidade permitindo que os sócios firmem acordos de livre comércio com os demais Estados.

II. DO MERCADO COMUM EXCLUSIVO A UM TLC COMPARTILHADO

A estrutura das exportações uruguaiois possui vantagens comparativas decorrentes, essencialmente, da dotação de seus recursos naturais. Todavia esse potencial crescimento encontra dois óbices: o primeiro provém das limitações impostas no âmbito do Mercosul, na medida em que parte substantiva dos produtos que interessam às exportações uruguaiois, notadamente os da cadeia agro-industrial, não



é contemplada com uma plena liberalização. O segundo impedimento é decorrente do alto nível de proteção dos mercados consumidores dos países desenvolvidos.

As dificuldades de relançamento da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) indicam que dificilmente será alcançada no curto ou médio prazo uma diminuição, mesmo limitada, da proteção tarifária e não tarifária dos mercados consumidores da União Européia e Estados Unidos para os produtos primários.

As experiências recentes demonstram que a única via de acesso aos mercados dos países desenvolvidos é através de acordos bilaterais no modelo de Tratado de Livre Comércio (TLC). Montevideu crê que somente através de acordos dessa natureza essas barreiras poderão diminuir ou desaparecer.

Em declaração solene intitulada “Compromisso Nacional”, de 19 de maio de 2005, o governo preconizava o seguinte:

“la estrategia de crecimiento sostenido con equidad requiere la generación de condiciones para la expansión de la inversión productiva. En el caso de una economía pequeña, el logro de una escala adecuada que posibilite una producción eficiente depende de la inserción exportadora y, por lo tanto, del acceso a los mercados externos. El crecimiento de la economía uruguaya requiere un fuerte dinamismo exportador.

El objetivo prioritario de la negociación externa consiste en el logro de condiciones estables y predecibles de acceso a mercados en todos los ámbitos - regionales, bilaterales y multilaterales.

La negociación externa es una sola y los distintos procesos de negociación en curso.....son complementarios y no excluyentes. La estrategia externa debe buscar la inserción competitiva en las economías de la región y el mundo simultáneamente, promoviendo la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas, así como productos de mayor contenido tecnológico que exploren

nuestras ventajas comparativas dinámicas.

La profundización del MERCOSUR permitirá el mantenimiento de la identidad del bloque y de un status preferencial para los flujos recíprocos. El establecimiento de zonas de libre comercio ampliadas complementará el proceso de integración y de cooperación regional.

La consolidación del MERCOSUR otorga consistencia a la negociación conjunta con terceros. Por otro lado, la concreción de acuerdos preferenciales con otros bloques o países reducirá los costos de desvío de comercio implícitos en la profundización del MERCOSUR, específicamente los derivados de la plena vigencia de la política comercial común. En definitiva, la profundización del MERCOSUR debe promover el acceso a los mercados regionales y también a los extra-regionales vía los procesos de negociación conjunta.”

A análise desse importante documento pode ser feita em vários níveis. O Uruguai considera compatível com seus interesses – não forçosamente com os textos fundadores do bloco ou com as teorias de integração econômica – perseguir uma estratégia política de aprofundamento dos compromissos no âmbito do Mercosul ou, como afirma o Presidente Vázquez, “*más y mejor MERCOSUR*”, e ao mesmo tempo, procurar estabelecer acordos com Terceiros Estados segundo o modelo de TLC. Ou seja, o Uruguai defende a idéia de um suposto *regionalismo aberto*¹ para o Mercosul no qual a construção da união aduaneira apresentaria duas faces: uma interna e outra externa que deveriam avançar simultaneamente.

¹ Esse conceito é fugidio e se presta a múltiplas interpretações. Seu significado essencial decorre da vontade dos parceiros de resguardar pronunciado grau de autonomia – inclusive e sobretudo no que concerne à política comercial – podendo alcançar formas variadas. Entre estas, a possibilidade de firmar Tratados de Livre Comércio com Terceiros Estados.



Montevideu avalia que o conteúdo das negociações comerciais do bloco levado a cabo até o momento é pouco pertinente e, sobretudo, critica o fato de, uma vez aprovados, os textos demonstrarem ser de difícil implantação e operacionalização. Parece que os negociadores procuram projetar uma imagem dinâmica do bloco, mas que em definitivo transmitem maiores incertezas no processo de construção de um mercado integrado.

A experiência desta última década demonstrou ser impossível a feitura de tais acordos que respondessem às necessidades uruguaias no modelo multilateral. O Mercosul adotou uma postura na qual privilegiou os interesses defensivos em detrimento dos ofensivos. Essa estratégia é marcada por uma dupla realidade. Por um lado, ela redundou nos fracassos das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e do acordo de associação com a União Européia; por outro, os acordos comerciais até agora alcançados no âmbito do Mercosul, além de não contemplar os mercados potencialmente mais interessantes para as exportações uruguaias, apresentam um forte viés político e carecem de impacto sobre os índices de crescimento econômico do país.

Os Estados Unidos proporcionaram, ao longo da história do Mercosul, vários exemplos de contrariedade com o bloco. O atual episódio da possível assinatura de um TLC com o Uruguai integra esse rol. Todavia, para uma parte ponderável dos responsáveis uruguaios, a oportunidade oferecida por Washington deve ser aproveitada na medida em que a estratégia de acordos bilaterais posta em prática pelos Estados Unidos na região oferece resultados concretos alentadores para as exportações. Ou seja, exatamente o TLC aponta um caminho para solucionar o principal impasse ao crescimento econômico do país.

Quando a Iniciativa para as Américas foi anunciada por Bush pai há dezessete anos, uma maioria de países latino-americanos – Argentina, México e muitos da América Central – a saudou com

entusiasmo na medida em que ela pressupunha que a “prosperidade do continente dependia do comércio e não da ajuda”. Poder-se-ia imaginar que Washington desejava estabelecer uma parceria continental.

Embora tenha mudado de roupagem e de denominação, a proposta jamais poderá avançar, por inúmeras razões e oposições, tanto no interior dos Estados Unidos quanto em países considerados chave para seu sucesso, caso do Brasil e da Argentina. A impossibilidade do multilateral em escala continental conduziu Washington a priorizar seu entorno imediato por meio da constituição do NAFTA (1994) e firmar acordos bilaterais com um grande número de Estados.

Embora não deva ser considerado como um antídoto contra a miséria e o subdesenvolvimento e a concorrência de seus produtos provoque graves dificuldades aos setores da produção nacional pouco competitivo, o incremento do comércio é uma realidade. Assim, a América Latina obteve em 2005 um excedente comercial de US\$ 110 bilhões com os Estados Unidos (+ 9%, se comparado a 2004).

Os resultados dos países que firmaram acordos comerciais são ainda mais significativos. O México, por exemplo, passou de um déficit comercial de US\$ 2,5 bilhões em 1993 para um superávit de US\$ 64 bilhões em 2006 e suas exportações dirigidas ao mercado dos Estados Unidos aumentaram em 400% durante o mesmo período. O Chile, por sua vez, dobrou suas vendas desde que firmou, em 2004, um TLC com os Estados Unidos.

A febre do TLC tomou conta da América Central, e cinco países, além da República Dominicana, firmaram, em 2005, acordo com os Estados Unidos. Inclusive, quando de seu recente retorno ao poder na Nicarágua, Daniel Ortega não denunciou o acordo. A Colômbia e o Peru firmaram um TLC que aguarda aprovação do Congresso dos Estados Unidos.²

² A recente mudança de maioria do Congresso talvez dificulte ou impeça sua aprovação na medida em que os Democratas sempre expressaram reservas com esse modelo de acordo.



É essa onda que ameaça atingir o Uruguai. Como o país carece de um mercado interno capaz de sustentar minimamente um processo de crescimento e em face ao bloqueio das negociações no âmbito do Mercosul, há importantes setores uruguaios que estão convencidos de que resta um único caminho: aproximar-se dos Estados Unidos.

Dotado de uma matriz produtiva que trabalha com uma pequena variedade de produtos e de uma economia que depende de insumos, de bens de capital e de alta tecnologia, os acordos com terceiros países preconizados pelo Uruguai são essenciais tanto para abrir mercados como também para reduzir custos impostos pela política comercial comum adotada no âmbito do Mercosul.

Apesar de reconhecer que a Decisão 32/00 do Conselho do Mercado Comum (CMC) reafirma o compromisso dos Estados-Membros de negociar de forma conjunta acordos comerciais com terceiros ou grupo de terceiros países com o objetivo de conceder preferências tarifárias, o Uruguai sustenta que há outros compromissos firmados e sistematicamente descumpridos que matizam tal obrigação.³ Para o Uruguai, a possibilidade de negociar com terceiros seria uma espécie de “válvula de escape” que permitiria reduzir os custos do descumprimento dos acordos firmados no âmbito do Mercosul.

Os dilemas da política comercial externa do Uruguai se desenrolam num cenário de aguda crise política em suas relações com a Argentina. Nesta, uma vez mais, nem o Mercosul, coletivamente, nem os seus outros dois membros conseguem, individualmente, mediar o conflito. Assim, o litígio em torno da construção de duas plantas para a indústria de celulose em território uruguaio às margens do rio Uruguai – o conflito das *papeleiras* – envenena o conjunto da política regional.

³ Tais como a não-adoção de nenhuma nova medida de restrição comercial; a eliminação das medidas que afetam o acesso aos mercados do bloco; a obrigatoriedade de internalização das decisões adotadas coletivamente; a análise e o aperfeiçoamento da política de defesa da concorrência; a adoção de metas fiscais e o ordenamento dos incentivos concedidos pelo Estado.



III. O IMPACTO DO CONFLITO DAS PAPELERAS

No início da Administração Vázquez, não constituía objeto de controvérsia política, nem na Frente Ampla nem na oposição, que a inserção internacional do Uruguai passava necessariamente pelo Mercosul. Embora pudessem existir opiniões matizadas, nenhuma corrente política colocava em questão o pertencimento ao bloco. Assim, o Ex-Presidente Lacalle (Partido Blanco), dentro do Partido Nacional, podia defender a idéia de que o futuro parlamento do Mercosul era inconveniente, pois implicaria numa suposta cessão de soberania. Todavia, essa posição coexistia com outras favoráveis ao Parlamento dentro do próprio Partido Blanco.

Progressivamente a situação foi mudando e atualmente é completamente distinta. Ocorreu uma inversão da carga de prova. Antes era necessário argumentar por que um TLC com os Estados Unidos poderia ser benéfico ao Uruguai. Atualmente é necessário argumentar por que permanecer no Mercosul continua sendo positivo para o Uruguai. Os partidários do Mercosul foram jogados para a defensiva. No interior da Frente Ampla, há um divisor de águas e existe uma percepção de que, em definitivo, Vázquez desejaria levar adiante o TLC com os Estados Unidos e somente não o faz porque ainda não dispõe de uma correlação de forças suficientemente favorável.

O que conduziu a essa mudança de perspectiva e de combate? A principal razão é clara, embora de alcance difuso: a crise provocada pela implantação das fábricas de celulose na margem ocidental do rio Uruguai. Há uma sensação de que, tanto o Mercosul, como instituição que expressa uma vontade coletiva, quanto seus membros, não implicados no conflito, essencialmente o Brasil, não puderam ou não quiseram defender o que é considerado um direito cristalino do Uruguai, qual seja, determinar



sua própria política de desenvolvimento econômico.⁴ O imobilismo do Mercosul, malgrado o laudo favorável ao Uruguai exarado pelo Tribunal de Revisão de Assunção, bem como a impossibilidade brasileira do exercício de bons ofícios ou de mediação causaram um impacto negativo profundo. A sensação de “injustiça” cometida contra um pequeno país cujo defeito maior é ser justamente pequeno parece ser um fator que adquire maior relevância que os problemas comerciais enfrentados pelo bloco ou pela negociação com os Estados Unidos.

Nas modernas democracias, não há governo que prescindia da opinião pública. Ora, temas como o das *papeleras*, ao provocar uma grande comoção pública, mobilizam vontades e espíritos, constituindo porta escancarada para o nacionalismo. Por essa razão, não há somente uma união suprapartidária em torno dessa questão, mas uma verdadeira união nacional. Além disso, a crise evidencia um traço da personalidade do Presidente Vázquez: a intransigência. Em vários momentos, ele se recusou a negociar, impondo condições prévias que lhes pareciam lógicas. Assim, por exemplo, quando declara que “não ocorreriam negociações enquanto persistissem os bloqueios das cabeceiras das pontes”. De fato, ele simplesmente se recusou a buscar uma saída honrosa. Muitos observadores creditam esse traço de caráter à sua formação médica: esta, ao contrário do bacharelismo da grande maioria dos políticos uruguaios, exige posturas claras, límpidas e nada propensas a compromissos.⁵

⁴ Ao responder à solicitação de Vázquez para que o Brasil exerça um “papel de protagonista”, o Ministro Celso Amorim afirmou, em 12 de dezembro de 2006, em uma visita a Buenos Aires, que “se solicitado pelos envolvidos, o Brasil poderá ajudar a resolver o conflito”. Essa solicitação jamais foi feita pela Argentina, que sempre considerou o assunto como estritamente bilateral.

⁵ Vázquez ingressa na Frente Ampla (FA) em 1986 e a domina descartando progressivamente seus concorrentes. Homem do silêncio que prefere ser interpretado do que interpretar, ele é intransigente. Por exemplo, quando o Senador Nicolini, da Frente Ampla, foi acusado de corrupção, Vázquez não aguardou o contraditório entre defesa e acusação e o obrigou a abandonar imediatamente a FA. Atualmente Nicolini é Senador pelo Partido Colorado.



A escalada argentino-uruguaia é decorrência de muitos fatores: o oportunismo político dos governos central e provincial argentinos; o apoio a grupos de pressão ambientalistas que se tornaram atores incontornáveis (e incontrolláveis) da crise; a importância dos investimentos para a economia uruguaia, os maiores realizados na história do país; o desacatamento do laudo arbitral exarado pelo Tribunal de Recursos de Assunção.

Além desses, há um fenômeno ideológico estrutural da política e dos políticos uruguaio: a impossibilidade de compreender e aceitar o peronismo como movimento político-partidário. Com exceção do período Menem – o qual tomou o poder através do peronismo, mas praticou uma política neoliberal –, os períodos de administração peronista na Argentina sempre foram acompanhados de crise com o Uruguai.

Os traços característicos do peronismo como o populismo, a demagogia e o espaço ocupado pelas esposas dos primeiros mandatários (há um rosário de exemplos: Evita, Isabelita e agora Cristina) é prática incompreensível e inaceitável deste lado do rio da Prata.⁶

A crise das *papeleras* é um conflito jurídico sobre a administração conjunta de um curso d'água internacional. Duas teses opostas se enfrentam. A do Uruguai sustenta a necessidade do ônus da prova dos supostos (e futuros) delitos ambientais. A da Argentina se apóia nos princípios da prevenção e da precaução. Trata-se também de um conflito político: tanto da pequena política nacional quanto dos contornos e possibilidades de políticas de desenvolvimento. Todavia o que mais marca o conflito é um frenesi coletivo que impõe uma visão maniqueísta e não permite o diálogo.

⁶ A figura da “primeira-dama” é opaca ou inexistente no Uruguai. Quando indagada sobre quais seriam suas atividades como esposa de Vázquez, simplesmente respondeu que o povo uruguaio elegeu seu marido e não ela para ocupar cargo e desempenhar funções.



RICARDO SEITENFUS

A união nacional alcançada em cada uma das margens impede qualquer iniciativa mediadora e de bom senso. Estamos perante a política do quanto pior, melhor. A estratégia da bigorna e do martelo empregada pelos dois governos tritura o Mercosul e não deixa entrever nenhuma solução.

CONCLUSÃO

Para o Uruguai, o acordo econômico e comercial do Mercosul não se sustenta nos moldes atuais e deve ser reformulado de maneira consistente e realista para evitar o processo de erosão de sua juridicidade ao qual se submete atualmente, o que aumenta o grau de incertezas com relação ao seu futuro. Caso isso não venha a ser feito, o Mercosul transformar-se-á em mais um processo essencialmente político ausente seu conteúdo econômico.

O fortalecimento do Mercosul, supostamente perseguido pelo Uruguai, obedece a uma estranha lógica e deve ser matizado. Com efeito, a principal argumentação de Montevideu para tentar convencer seus parceiros a tornar mais flexíveis as regras para a assinatura de acordos bilaterais com Terceiros Estados ou grupos de Terceiros Estados consiste na constatação de quão longa é a lista de regras livremente adotadas pelo Mercosul, e que não são minimamente respeitadas – o desrespeito preconizado por Montevideu de mais uma regra não resultaria em inconveniente maior.

Quando o Uruguai defende a flexibilização dos acordos com Terceiros Estados, de fato, ele busca exclusivamente licença para firmar um TLC com os Estados Unidos. Ocorre que a UE tem feito constantes esforços para a manutenção da União Aduaneira no Mercosul e tem produzido reiteradas declarações assinalando que não firmará acordos individuais com os Estados-Membros do Mercosul.

Por uma série de razões estruturais, e entre eles o fato de sediar a Secretaria do Mercosul e ser a futura sede de seu Parlamento,

é pouco crível a ameaça uruguaia de deixar o bloco. O que poderia vir a ocorrer é o Uruguai reivindicar uma alteração de seu *status*, aproveitando a possível brecha que representa a situação particular da Venezuela – a qual se encontra em processo de adesão.⁷ O Uruguai poderia tentar se beneficiar de condições similares às concedidas a Caracas.

Apesar de escassos em número e ressonância, os críticos da atual política externa uruguaia nos temas referidos apontam um risco real e consistente da estratégia oriental. Habitado a uma política externa pendular entre os dois grandes vizinhos, Montevideú abriu um flanco de ruptura com Buenos Aires (caso das *papeleiras*) e está procedendo da mesma maneira com Brasília (crise do Mercosul). Ao desconhecer a realidade da geografia e as lições da história, o Uruguai faz uma aposta de alto risco. Cabe ao Brasil acalmar o jogo procurando repensar o Mercosul e estabelecer um sistema de cooperação bilateral cujas premissas estão no Memorando de Entendimento firmado entre os dois países em 26 de fevereiro de 2007.⁸

⁷ O anúncio do início do processo de ingresso da Venezuela no Mercosul, feito de maneira solene em Montevideú, foi precedido por episódios que desonram os políticos e a política uruguaia.

⁸ O texto na íntegra encontra-se publicado no Diário Oficial da União de 12 de março de 2007.





VII.

**GUIANA E SURINAME:
UMA OUTRA AMÉRICA DO SUL**





GUIANA E SURINAME: UMA OUTRA AMÉRICA DO SUL

Paulo Fagundes Visentini

Ao Emb. K. Nandoe, um cosmopolita do Sul.



A Guiana e o Suriname são os dois menos conhecidos dentre os países sul-americanos, dadas as suas especificidades histórico-culturais, suas recentes independências e inserção voltada ao Caribe. Todavia, depois de um início acidentado, essas novas nações estão avançando no caminho da estabilidade e do desenvolvimento. Da mesma forma, maior atenção tem sido dada à integração sul-americana como alternativa de regionalização para ambos os países. Assim, é necessário avançar os estudos e os contatos bilaterais do Brasil com esses vizinhos, que alguns consideram problemáticos, outros, promissores.



A Guiana (ex-Inglesa) e o Suriname (ex-Guiana Holandesa), juntamente com a Guiana Francesa (que é parte integrante da França e da União Européia), formam uma região geopolítica própria, *as Guianas*, voltadas para o Caribe e, apesar de cobertas pela floresta amazônica, encontram-se separadas da bacia amazônica pelo planalto das Guianas, que chega a atingir três mil metros de altitude. A Guiana possui uma superfície de 215 mil km² e uma população de 800 mil habitantes, enquanto o Suriname abrange, respectivamente, 163 mil km² e 450 mil habitantes. Mais de 90% da população se concentra na faixa litorânea, tendo o interior uma população extremamente rarefeita.

ESTRUTURA COLONIAL E SOCIEDADE

Essa situação é explicada facilmente pela estrutura da colonização inglesa e holandesa. Os navegadores espanhóis e



portugueses, que exploraram as costas, não se interessaram em colonizá-las, o que foi feito pelos holandeses, que estabeleceram assentamentos agrícolas na desembocadura dos rios dos dois países, sendo o primeiro deles no rio Essequibo em 1616. As colônias, voltadas aos cultivos tropicais (especialmente o açúcar) e à exploração da madeira e outros recursos naturais, tardaram a prosperar, devido às epidemias e aos ataques dos índios Caribes e Arawaks, os habitantes autóctones. Em 1796, durante a Revolução Francesa, os ingleses ocuparam as colônias ocidentais, situação que foi reconhecida pela Holanda em 1814, a qual manteve apenas o litoral do atual Suriname.

A carência de mão-de-obra para as *plantations* levou os colonizadores a introduzir escravos africanos, muitos dos quais se revoltaram (desde a rebelião liderada por Cuffi), fugindo para a floresta, onde os *Maroons* (como ficaram conhecidos) criaram sociedades baseadas nas estruturas africanas ocidentais. Com a abolição do tráfico, os ingleses trouxeram trabalhadores chineses e indianos a partir da década de 1830, na condição de *Indenture Servants*, o que também foi feito pelos holandeses a partir da década de 1870 com indianos e indonésios, especialmente javaneses.

Assim, foram sendo formadas sociedades multiétnicas e multiculturais, com uma ampla variedade étnica, lingüística e religiosa. Ameríndios de vários grupos (especialmente no interior), afro-descendentes assimilados nas plantações e cidades, “negros da floresta”, indianos de várias origens (de religião hindu e muçulmana), indonésios javaneses (muçulmanos), chineses, ingleses e holandeses são os principais grupos. As elites são relativamente permeáveis aos casamentos mistos, mas em geral cada grupo mantém forte identidade, havendo pouca mestiçagem. Posteriormente, a constituição dos movimentos e partidos políticos foi fortemente assentada em linhas étnicas.

No final do século XIX, à medida que os custos da mão-de-obra aumentavam e as metrópoles criavam imensos impérios

coloniais na África, Ásia e Oceania, as *plantations* tradicionais declinavam. O açúcar, o café e o coco cederam parte de seu lugar às exportações de arroz, bananas e cítricos, mas a grande novidade foi o início da exploração da bauxita para a fabricação de alumínio durante a Primeira Guerra Mundial, nos dois países. Durante a Segunda Guerra Mundial, para exemplificar a importância do novo ciclo econômico, 75% das importações norte-americanas de bauxita eram provenientes do Suriname. Em ambos os países, a exploração era feita por empresas transnacionais, como a ALCOA, empresa dos Estados Unidos.

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

Ambos os países ganharam autonomia nos anos 1950 em relação às suas metrópoles. Num movimento marcado por fortes tendências nacionalistas, a Guiana ficou independente em 1966 e o Suriname, em 1975. Inicialmente estiveram no poder governos moderados, mas com pouca capacidade de liderança na construção do Estado e do desenvolvimento nacionais. Com a ascensão de Forbes Burnham, que declarou a República Cooperativa da Guiana em 1970, o país teve uma forte inflexão à esquerda, tanto no plano doméstico como no internacional, que durou até a morte natural do presidente em 1985. Após essa fase, o país buscou normalizar suas relações com o Ocidente, sob a liderança do presidente Desmond Hoyte.

Já o Suriname, com o golpe de Estado de 25 de fevereiro de 1980, um grupo de jovens suboficiais (liderados por Desi Bouterse) assumiu o poder, inaugurando um regime nacionalista e autoritário, que perdurou até 1991. Nesse ano, com o presidente Runaldo Venetiaan, consolidou-se o retorno à democracia e à normalização com a comunidade internacional, embora persista certa instabilidade parlamentar. Economicamente, após a independência e, sobretudo, durante os anos de autoritarismo, houve uma acentuada estagnação da produção, em grande parte devido às dificuldades de relacionamento



internacional. Mas o quadro sofreu sensível melhora nos anos 1990, apesar de os problemas sociais persistirem.

A Guiana e o Suriname são os dois Estados mais novos e menos povoados da América do Sul e estão entre os de menor dimensão territorial. Além disso, ambos se caracterizam por uma composição etnocultural extremamente complexa e diversa, por idiomas distintos dos demais países sul-americanos e por uma inserção voltada para o Caribe (são membros do CARICOM) e, ainda, em certa medida, para as ex-metrópoles. Trata-se de países ainda fragilmente conectados aos seus vizinhos terrestres e, apesar de possuírem grandes possibilidades produtivas (especialmente nos setores mineral e energético), a economia ainda é rudimentar e carente de infra-estrutura de transportes e energia.

Tudo isso permite caracterizá-los como “uma outra América do Sul”, distinta da Platina e da Andina. Nesse contexto, representam, portanto, um desafio à política externa brasileira e uma espécie de “nova fronteira” do processo de integração sul-americano. Além disso, o curto período de vida independente (a Guiana, quatro décadas e o Suriname, três) foi caracterizado por forte instabilidade política. Regimes autoritários e experiências com modelos alternativos, em meio ao declínio econômico, alternaram-se com frágeis democracias parlamentares, marcadas por um baixo índice de governabilidade, pela fragmentação partidária e, muitas vezes, pela semiparalisia administrativa por parte do Estado. No plano externo, também há graves problemas, pois ambos os países possuem os mais graves e extensos litígios fronteiriços da América do Sul: Guiana-Venezuela, Guiana-Suriname e Suriname-Guiana Francesa. Além disso, a diplomacia conheceu, logo após a independência, uma linha errática e marcada por rupturas.

O baixo nível de vida (a Guiana tem a menor renda *per capita* sul-americana), as deficiências estruturais e o elevado índice de desemprego, todavia, podem ser indicadores enganosos, na medida em que o petróleo começa a ser explorado (especialmente no Suriname),

e outros minerais, como ferro e ouro, também, além dos projetos hidroelétricos. Mas, para a potencialidade econômica transformar-se em realidade, é necessário maior apoio externo. E, nesse sentido, ambos os países começam a se dar conta de que a cooperação com o Caribe, os Estados Unidos e a Europa tem de ser acompanhada por uma integração com os vizinhos terrestres. Assim, quanto mais o desenvolvimento for interiorizado, maior relevância ganharão as relações transfronteiriças e a integração regional, inclusive com a necessidade de enfrentar as ameaças transnacionais que acompanham o processo.