



# D E P

DIPLÔMIA, ESTRATÉGIA, POLÍTICA

*Editor*

Carlos Henrique Cardim

*Endereço para correspondência:*

Revista DEP  
Caixa Postal 2431  
Brasília, DF - Brasil  
CNPJ 70.842.970

E-mail: revistadep@probase.com.br

A revista DIP, *Diplomacia, Estratégia e Política* é um periódico trimestral, editado em português, espanhol e inglês, sobre temas sul-americanos, publicado no âmbito do Projeto Radial Prebisch, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE/PNUD), Fundação Alexandre da Cunha, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Ceterobras, da Petrobras, da Construtora Norberto Odebrecht S. A. e da Andrade Gutierrez S.A.

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

DEP. Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Radial Prebisch; vols. 1, m. 1 (abr./mai. 2003) - Brasília: Projeto Radial Prebisch, 2003.

Trimestral

Editora: em português, espanhol e inglês.

ISSN 1679-0472

1. América do Sul. 2. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela. 3. Projeto Radial Prebisch.

---

CPC 3200

# D E P

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA

Ano I Número 3 abril/junho 2005

## Sumário

- 
- 5 A Argentina, rumo a outra dimensão de país  
*Roberto Longarini*
- 12 Os movimentos indígenas na Bolívia  
*Álvaro García Linera*
- 32 Vinte anos de democracia  
*José Narvaez*
- 42 Perspectivas eleitorais no Chile.  
Rumo a um quarto governo da "Concertación"?  
*Carlos Huneeus*
- 68 O verdadeiro desafio do atual processo  
de paz na Colômbia: a aplicação da lei de verdade,  
justiça e reparação  
*Martín Laria Ramírez de Rueda*
- 81 Os problemas de governabilidade da  
democracia equatoriana  
*Osvaldo Hurtado*
-

---

95	Guiana: entre a história e a realidade <i>Christopher Rium</i>
106	Objetivos e desafios da economia paraguaia <i>Ernesto Fernández Berges Subercase</i>
119	A economia peruana: balanço, perspectivas e propostas <i>Enrique Carrijo Ramírez</i>
142	As relações entre o Brasil e o Suriname: ponto de vista de um empresário <i>Robert J. Brusse</i>
150	Uruguai: critérios básicos para uma proposta de esquerda <i>Alberto Courval</i>
178	O regime democrático pode ser imposto? <i>Alfredo Torre Hardy</i>
193	Documentos: Carta dos Presidentes Hugo Chávez e Tabaré Vázquez aos Presidentes dos países da América do Sul
197	A reinvenção do real <i>Fernando Giavarini</i>

---

# A Argentina, rumo a outra dimensão de país

*Roberto Lavagna \**

N

o verão de 2001-2002 a República Argentina atingiu o ponto mais baixo da sua história, de modo dramático. Não se tratava apenas de mais um fracasso, continuando a sucessão de fracassos dos 27 anos precedentes, mas de um desastre tão grande que deixou a sociedade argentina devastada.

Esse colapso foi a consequência de muitos anos de políticas equivocadas, que foram gerando ilusões esporádicas de prosperidade, as conhecidas “bolhas”, depois das quais sobrevinham invariavelmente crises severas.

Por fim, em dezembro de 2001 o país passou por uma asfixia econômica, depois de quatro anos de recessão; asfixia financeira, com o fechamento de todos os mercados e a impossibilidade de cumprir seus compromissos; asfixia institucional, com a queda do governo e a sucessão de vários presidentes em uma única semana; e asfixia social, posto que mais da metade da população mergulhou abaixo da linha de pobreza.

\* Ministro da Fazenda da República Argentina  
secpriv@mecon.gov.ar

O resultado da década de 1990 é conhecido de todos: desestruturação do sistema produtivo e do sistema de emprego; déficit acumulado de conta corrente, de 90 bilhões de dólares; déficit comercial de 23 bilhões de dólares, e duplicação pura e simples da dívida externa.

Em abril de 2002, com quase 110 bilhões de dólares de dívida em inadimplência (de uma dívida total de 144 bilhões, sendo que 35 bilhões com organismos internacionais), a economia paralisada, o emprego nos níveis mais baixos, prognósticos quase unâimes de hiperinflação, o dinheiro do público preso no “*corralito*” e o “*corralón*”, com nada menos de 14 moedas circulando no país. Para a sociedade argentina, conquistada pelo desespero e a descrença nos seus homens públicos, só restava um caminho: reagir e iniciar um processo de normalização, no qual o Estado cumprisse um papel fundamental, no momento de definir a necessária distribuição das perdas.

O governo se voltou então para uma gestão imediata, com base nos seguintes elementos:

- rejeitar as demandas corporativas no sentido de transferir todo o peso da crise para o Estado e o conjunto da sociedade;
- propor soluções “voluntárias” ao programa inquietante do “*corralito*” e do “*corralón*”, quando a proposta do sistema financeiro nacional e internacional era no sentido de fazê-lo de forma compulsiva; e
- abordar a gestão de novos acordos com os organismos financeiros internacionais, e depois com os credores privados, priorizando nessa negociação a necessidade irrenunciável da recuperação social, o crescimento e a capacidade real de pagamento do país.

Somente assim poderia a sociedade argentina começar a adotar o único remédio aconselhável e eficaz para curar os males que atingem um país: o crescimento. Caso contrário, só havia a dissolução à sua frente.

Por isso foram negados os pedidos de aumento das tarifas dos serviços públicos, então injustificados; o ajuste dos saldos pelo índice inflacionário, com a consequente redução do imposto sobre ganhos; a eliminação da retenção das exportações, enquanto a crise não se resolvia; a manutenção do pagamento

em dólares do fator de convergência, vantagem que tinha sido concedida aos exportadores durante o ano de 2001; a aplicação de um seguro cambial para ajudar as empresas endividadas no exterior; o pagamento no vencimento de uma dívida que tivesse abortado o processo de recuperação; o pedido de um setor do sistema financeiro de voltar a emprestar em dólares aos clientes que ganhavam em pesos; a compensar as entidades financeiras por medidas judicícias não baseadas em uma sentença firme e a aplicar ajustes fiscais, mesmo a risco de não progredir rapidamente em um acordo com o Fundo Monetário Internacional.

Se todas essas “exigências”, ou algumas delas, tivessem sido aceitas teria havido a repetição da saída das crises de 1982 e 1989-1990, em que o Estado atuou como “sócio tolo”, ficando com as perdas, que nos dois casos foi de milhares de milhões de dólares.

## A normalização e o crescimento

Passaram-se três anos e poucos meses do colapso, e o resultado do “Plano de Normalização e Crescimento” é visível; nesse período a recuperação do Produto Bruto foi de 26%, e se sustenta por mais de 12 trimestres de crescimento contínuo, fortemente impulsionado pela produção industrial, que aumentou em 38,5% no mesmo período. Desnecessário dizer que esses índices constituem um recorde histórico na Argentina.

Os demais indicadores macroeconômicos também apresentam recordes: a preços correntes o investimento chegou a 21 por cento do PIB no quarto trimestre de 2004; as exportações chegaram a US\$35 bilhões; o setor fiscal mostrou um superávit de 5%, incluídas as províncias. O consumo interno cresceu 9,4% no ano passado. A Argentina passa por um processo de reindustrialização, do qual participam ativamente numerosas empresas, especialmente pequenas e médias empresas industriais e agro-industriais, responsáveis por quase 100% da recuperação do emprego.

Em todo esse período foram criados 2,5 milhões novos postos de trabalho, não só pelo crescimento econômico sustentado mas também porque o atual padrão de desenvolvimento com justiça social está gerando mais empregos por unidade do PIB, o que resulta da maior atenção às pequenas e médias empresas e às economias regionais, da expansão do mercado interno e

das exportações competitivas. Isso tem permitido também que cerca de 5,2 milhões de argentinos saíssem da situação de pobreza.

Este ano conseguiu-se finalmente reestruturar a dívida, depois de uma negociação difícil e prolongada, devido às características desse passivo, representado por 152 títulos, em 6 moedas e 8 jurisdições legais. Neste sentido a lógica de negociação usada pela Argentina – de que sem crescimento com inclusão social não há capacidade de pagamento que seja durável – está começando a ser aceita em nível internacional, ficando assim possivelmente como a maior contribuição dada pelo nosso país à estabilidade dos mercados financeiros.

## O tempo da consolidação

A sociedade argentina tem agora as condições necessárias – embora talvez não as suficientes – para consolidar as tendências atuais de crescimento e evitar os clássicos *stop and go* da economia do país, que sofremos em cada uma das três décadas passadas.

O objetivo agora é consolidar um crescimento sustentável e garantir a equidade, tendo o investimento e o consumo internos como motores, uma vez que o consumo é a variável da demanda agregada que assegura uma reabsorção mais rápida do hiato entre o produto potencial e o produto real do país.

Para ser preciso, o consumo não poderia ter crescido nestes três anos se a massa salarial não tivesse crescido como aconteceu, mediante aumentos que ocorreram devido à maior produtividade da economia, seja por decretos como por numerosos acordos, no quadro de convenções coletivas setoriais ou pela negociação entre empresas e seus empregados, assim como os recursos destinados pelo Estado aos necessários planos sociais, que com o tempo convirá reconverter em planos para a inclusão no mercado de trabalho.

No entanto, nada do que se conseguiu poderá ser consolidado se não se mantiver a disciplina do superávit fiscal, que deu ao governo a independência necessária para estabelecer suas políticas, incluindo a que fundamentou uma negociação vigorosa da dívida externa. Isso vale tanto para a nação como para as províncias, que neste período fizeram também um grande esforço de reordenamento para alcançar o superávit nacional. Está claro que o federalismo

é inexistente – ou não passa de um estranho federalismo – se as províncias dependem do tesouro da nação para pagar salários e despesas ordinárias. Hoje, porém, elas podem suportar suas despesas comuns e projetar e desenvolver seus próprios projetos de infra-estrutura.

No comércio exterior a Argentina está evidenciando também mudanças estruturais que deverão consolidar-se, uma vez que tanto a exportação como a importação estão crescendo com saldos positivos, dando como resultado saldos superavitários que contribuem de forma significativa com divisas genuínas para o processo de industrialização e o cumprimento dos compromissos externos da nação, empenhada no firme propósito de libertação do seu endividamento.

Essa conduta se manifesta na exportação, por meio da diversificação de produtos e mercados, e na importação, por intermédio do componente predominante de bens de capital, peças e componentes de equipamentos, que integram as compras feitas no exterior, como parte de um processo de investimento associado à necessidade que têm as empresas de equipar-se ou atualizar as suas fábricas, tendo em vista satisfazer a maior demanda do mercado interno e também da exportação.

Neste sentido a ação desenvolvida pelo governo nos últimos três anos inclui uma gestão de balizamento destinada a favorecer as condições para a fixação ou permanência de indústrias no país, e as atividades do comércio exterior, mas está claro que é a iniciativa privada que define os resultados alcançados pelo setor. Além das gestões realizadas dentro da região, o governo está firmemente comprometido, individualmente, com uma participação que o país antes não tinha em negociações internacionais para levantar barreiras comerciais junto com o Mercosul ou com o Grupo dos Vinte, realizadas com diferentes blocos e com a Organização Mundial de Comércio (OMC). As mais relevantes são as da Rodada Doha, no quadro da OMC, e a negociação Sul-Sul, proposta pela Argentina na atual gestão.

Como é natural, ainda falta muito por fazer, especialmente com respeito à dívida social. O ideal, que não está dissociado do possível – desde que se tome a decisão apropriada a cada caso – é conseguir a estabilidade estrutural do sistema e duplicar o produto bruto do país a cada quinze anos. Para isso é preciso trabalhar em conjunto no plano das idéias e da ação, assumindo certas definições indissolúveis como um conjunto irrenunciável de idéias, a saber:

- “o pensamento único” foi um fator fundamentalíssimo do fracasso e, por oposição, a tolerância, a abertura ao diálogo, a dissidência honesta, enriquecem;
- a integração ao mundo moderno, aberto, flexível e democrático é irrevogável, mediante a abertura ao investimento direto estrangeiro e o comércio exterior;
- o desenvolvimento em ciência e tecnologia é impostergável, e
- a inclusão social e a luta contra a pobreza são condições que não devem ser abandonadas enquanto houver um só argentino que precise do apoio do Estado.

As condições necessárias com que conta a Argentina para conseguir consolidar uma recuperação e crescimento consistentes são as tendências claramente favoráveis de todos os seus indicadores econômicos, assim como a riqueza tanto dos seus recursos naturais como humanos. Como o país é rico nesses recursos, suas estratégias devem basear-se em um desenvolvimento que combine o uso extensivo dos recursos naturais e o emprego intensivo dos seus recursos humanos.

A Argentina deve aproveitar em todos os aspectos as suas vantagens naturais em matéria agrícola e pecuária, pesca, mineração e energia. Em vários desses setores as vantagens naturais lhe permitiram suportar circunstâncias econômicas adversas melhor do que outros. Seu papel principal deve ser a geração de excedentes de divisas, a ocupação do território nacional e a preservação de certos aspectos da identidade nacional.

O limite desse grupo de atividade econômica reside hoje em um processamento ainda insuficiente, e em valores agregados relativamente baixos. Em parte isso pode ser corrigido por políticas mistas, privadas e públicas, de estímulo à diferenciação.

Por outro lado, a despeito do retrocesso social e educacional havido nos últimos vinte e cinco anos, e em especial na década de 90, ainda se poderia dizer que dentro do mundo em desenvolvimento a Argentina guarda uma vantagem comparativa em matéria de recursos humanos.

Essa vantagem pode mobilizar setores como o turismo, o desenho, a arte e a moda; os meios de divulgação, a publicidade e o cinema; a produção

editorial, para o rádio e a televisão; os serviços educativos; a medicina, os serviços sociais e pessoais; a biotecnologia, a genética animal e humana; as indústrias nuclear e espacial; o desenvolvimento aeronáutico e seus serviços; a engenharia de produtos; os bens de capital associados ao campo e aos alimentos; o *software* e a informática em geral, as comunicações; as tecnologias do gás, da química e petroquímica; os produtos para a construção ligados à mineração; a indústria farmacêutica em geral, e em particular a produção de genéricos; programas integrais do tipo Remediаr, etc.

Também nesse sentido o governo tem contribuído com sua ação para abrir caminhos que devem ser percorridos pelo setor privado, como a Lei do Software, o programa MiPC voltado para reduzir o hiato digital, o Plano Nacional de Nanotecnologia, o projeto de Lei de Biotecnologia, o plano de radarização, os acordos de satélites do Invap com a Nasa – todos esses empreendimentos muito pouco midiáticos, mas que constituirão a base de uma Argentina com outra dimensão de país.

Essa dimensão pode e deve começar a ser atingida na presente década, para estar plenamente consolidada em 2016, quando a Argentina celebrar o bicentenário da sua Independência. Para alcançar esse objetivo é preciso não só olhar para frente, mas também revisar de quando em quando a nossa experiência, mostrando que o caminho fácil nem sempre é o mais adequado; que as “bolhas” econômicas têm um só destino, que é estourar, e que atrás de cada reconstrução há o esforço de toda uma sociedade, investimento e tempo. ■■■

Tradução: Sérgio Bath.

# Os movimentos indígenas na Bolívia

*Álvaro García Linera \**

A

Bolívia é um dos países de maior densidade demográfica indígena em toda a América Latina. Nascida como 1825 como república, com uma porcentagem de indígenas perto de 90% (excluídos por isso dos direitos de cidadania), atualmente cerca de 62% dos habitantes com mais de 15 anos se identificam como pertencentes a um dos povos indígenas, e pouco mais de 40% falam um idioma materno ameríndio. Dos 38 povos indígenas originais, os dois mais importantes são os quêchua, que correspondem a 30% da população total, e os aimarás, que correspondem a 25%.<sup>1</sup> Os quêchua estão localizados principalmente nos vales, enquanto os aimarás ocupam o altiplano, nas zonas rurais e urbanas. Assim, El Alto, a terceira cidade mais importante do país, é majoritariamente indígena. Os outros 35 povos indígenas, localizados sobretudo nas terras baixas, chegam a 6% da população total. Como veremos adiante, essas diferenças na demografia e na localização geográfica ajudam a entender certas características da ação coletiva e dos pronunciamentos dos movimentos indígenas contemporâneos.

\* Matemático e Sociólogo – Universidade Maior de San Andrés, La Paz, Bolivia  
[rgaagl@entelnet.bo](mailto:rgaagl@entelnet.bo)

<sup>1</sup> Cf. Instituto Nacional de estadísticas, Censo de Población y vivienda 2001, La Paz, 2002.

Embora a história dos povos indígenas do continente americano seja marcada por ciclos de extermínio, de insurgência, de pactos e de inclusão social na estrutura predominante da sociedade, no processo de assimilação e mestiçagem cultural do último século esses movimentos não conseguiram dissolver ou mesmo atenuar as profundas diferenças socioeconômicas da população. Isso se deu não só devido à capacidade de resistência dos povos indígenas como principalmente pelo caráter limitado, parcial e muitas vezes simulado dos processos de inclusão e homogeneização social impulsionados pelo Estado. A despeito dos direitos de cidadania que lhe foram concedidos a partir de meados do século XX, da redistribuição de terras nos vales e no altiplano, do acesso à educação gratuita nas últimas décadas, e de outras medidas de reforma, todas elas vieram acompanhadas por uma renovação dos mecanismos de exclusão e desvalorização social e simbólica da procedência e da identidade indígena, que ao longo do tempo revitalizaram o surgimento de movimentos de reivindicação étnica. Assim, apesar da igualdade diante da lei, na vida quotidiana e na vida pública a origem étnica, o idioma falado, o sobrenome ou a cor indígena são motivos de desvalorização em termos práticos de exercício de direitos. Assim, com o tempo recriou-se uma segmentação cultural da estrutura de oportunidades e de mobilidade social que é visível na segmentação étnica do mercado de trabalho.

Uma investigação realizada pela Universidade Católica, com dados do último censo da população e moradia, mostrou que na Bolívia 67% dos empregos vulneráveis estão em mãos de setores indígenas, assim como 28% dos empregos semiqualificados e 5% dos empregos qualificados. A mesma pesquisa incluiu também um levantamento sobre a remuneração salarial em função da procedência étnica, descobrindo que em média os indígenas recebem 30% do salário de um não-indígena que exerce a mesma função.

Em termos de condições de vida, o índice de necessidades básicas insatisfeitas (NBI), que é uma norma internacional utilizada para estudar a qualidade de vida das pessoas, se tem mantido invariável no caso dos municípios com auto-identificação indígena, especialmente no campo, embora tenha diminuído percentualmente nas últimas décadas. Na Bolívia a pobreza é proporcional ao caráter indígena da população.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> J. Arreñó, *Pueblos originarios o indígenas en Bolivia*, Viceministerio de asuntos indígenas y agropecuarios, La Paz, 2003.

Assim, no nosso país a pobreza e o bem-estar, a exclusão e a ascensão social têm um importante componente étnico, cultural e lingüístico. Do ponto de vista estatal há portanto etnias válidas e etnias desvalorizadas, culturas punidas socialmente e prejudicadas em termos de ascensão social e outras que são socialmente aptas, premiadas pelo reconhecimento da sociedade. Pode-se dizer assim que em sentido estrito na Bolívia a etnia desempenha o papel de um capital – é o capital étnico que vem a ser um valor social, um bem desejável, monopolizável e facilitador da ascensão na sociedade. Neste sentido pode-se dizer que na Bolívia, juntamente com o capital econômico e o capital cultural (os diplomas, etc.), o capital étnico<sup>3</sup> é mais um componente, como vício da cultura nacional, que permite estruturar o movimento para cima e para baixo na escala social, a inclusão e a exclusão, a hierarquia e a classificação sociais.

Portanto, não é de estranhar que nas últimas décadas os movimentos sociais indígenas tenham recobrado uma vitalidade política que não pode ser criticada; e que, no caso da Bolívia, tenham acumulado um capital político – parlamentar e extraparlamentar – que as convertem nas principais forças sociais de interpelação do Estado, de governabilidade sociopolítica, inclusive de reforma institucional, com razoáveis possibilidades de no futuro virem a conquistar o governo por via democrática. Com efeito, nas últimas eleições presidenciais, de 2002, uma das candidaturas indígenas chegou a se distanciar em apenas um por cento do total de votos obtidos pelo candidato eleito, que um ano depois foi afastado por uma sublevação social.

## Os vários movimentos sociais indígenas

Devido à diversidade histórica dos povos indígenas, não há na Bolívia um único movimento indígena que tenha incursionado em lutas sociais e políticas; existem vários movimentos, que diferem entre si de forma notável nas suas reivindicações, na atitude assumida diante do Estado, nos repertórios de mobilização, na sua identidade e base social. Entre os movimentos indígenas mais importante podemos mencionar os seguintes:

<sup>3</sup> A. García Linera, “Espacio social y estructuras simbólicas. Clase, dominación simbólica y etnicidad en la obra de P. Bourdieu”, em *Bourdieu Leído Desde el Sur*, Alianza Francesa / Embajada de España/ Instituto Goethe / Plural, La Paz, 2000.

1.- O movimento indígena aimará, localizado na zona do Altiplano e articulado em torno da *Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de La Paz "Tupac Katari"* (Fsutclp-TK) afiliada à *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (Csutcb). Esta última se intitulada um sindicato mas na realidade está composta por comunidades camponesas indígenas, e é a estrutura indígena mais antiga deste novo ciclo de representação dos interesses indígenas, iniciado há trinta anos entre os aimarás urbanos e rurais. Embora a princípio a Csutcb articulasse comunidades indígenas aimarás e quêchua, nos últimos anos ela se dividiu em duas, sendo a quêchua, de Román Loayza, a de maior extensão geográfica, enquanto a aimará, de Felipe Quispe, a mais politizada e de maior capacidade de pressão. Os aimarás vivem no Departamento de Laz Paz e Oruro, têm maior coesão social e maior força de mobilização (nessa região ocorrem os bloqueios de estradas mais importantes), além de maior consciência da sua identidade étnica, devido à presença de uma ampla e influente intelectualidade, que nas últimas décadas recriou uma narrativa histórica baseada na autonomia da nação aimará. Embora no interior desse movimento haja muitas tendências distintas e várias formas organizadas de mobilização social (partidos políticos, agrupamentos culturais, locais, etc.), a Csutcb, que agrupa todas as comunidades camponesas organizadas em torno de fidelidades tradicionais, é a força sociopolítica mais importante e compacta, cujas reivindicações estão orientadas exclusivamente para o Estado. Detentora de uma clara identidade indígena, em confronto com o Estado, que qualifica de “colonial”, a Csutcb combina reivindicações econômicas (estradas, saúde, educação, tratores, apoio econômico) com exigências sociopolíticas (nacionalização dos hidrocarbonetos, novo modelo econômico, autonomia indígena). Com esse fim uniu a sublevação com a negociação, visando obter reconhecimento, e tem transitado para um tipo de nacionalismo aimará com crescentes demandas de auto-governo. Na última década sua pregação envolveu setores indígenas urbanos e outros movimentos indígenas do país, especialmente na Fejuce de El Alto, onde a maioria dos repertórios de mobilização camponesa foram readaptados ao seu emprego no mundo urbano.

2.- A *Confederación Indígena del Oriente Boliviano* (Cidob) e a *Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz* (Cpesc), reúnem dezenas de pequenos povos indígenas das terras baixas, da Amazônia e do Chaco, regiões onde o latifúndio é importante. Fundadas em fins da década de 1980, essas organizações indígenas conseguiram articular muitas etnias que durante um longo período eram

invisíveis devido à sua baixa densidade demográfica. Auto-assumidos como indígenas, as suas demandas, às vezes contra o Estado, por vezes contra os fazendeiros e empresários agrícolas da região, têm caráter mais reivindicativo (títulos de propriedade comunitária, projetos de desenvolvimento, educação bilíngüe, etc.). Diferentemente dos movimentos indígenas das terras altas, que enfrentam as autoridades bloqueando estradas, as organizações indígenas da zona oriental da Bolívia recorrem preferentemente às marchas e se inclinam mais à negociação, ao seu reconhecimento e a acordos firmados com o Governo.

3.- *Federaciones de Productores de hoja de coca de los Yungas y el Chapare*, integradas pelas comunidades indígenas e camponesas dos vales Inter-andinos e do trópico boliviano. Composta por pouco mais de 50.000 famílias, a identidade dessa organização mudou nas últimas décadas, passando de uma auto-identificação camponesa para camponesa-indígena. Em sua maior parte essas comunidades estão integradas por aimarás (no caso dos chamados “yungas”, centenária zona tradicional de cultivo de folha de coca), e por camponeses quêchua e ex-trabalhadores que perderam o emprego no Chapare, região de expansão do cultivo da coca nas três últimas décadas. Embora nessas duas regiões tenha havido uma rápida adoção de uma identidade indígena, as demandas do movimento dos cultivadores de coca (os “cocaleros”) se inscrevem no âmbito de reivindicações moderadas de camponeses. Na medida em que o cultivo da folha de coca pode proporcionar uma renda média quatro vezes ou mais superior à de qualquer camponês típico (600 dólares por ano), essa atividade tem sido uma das poucas beneficiadas pelo livre comércio para promover uma mobilidade social ascendente. Paradoxalmente, em um cenário de predomínio ideológico do mercado livre, foram os governos locais e a pressão norte-americana que limitaram coercitivamente o negócio da folha de coca (destinado ao consumo tradicional lícito e à sua industrialização ilícita), obrigando o movimento a endurecer os métodos de mobilização em defesa do seu cultivo, até convertê-lo em um dos mais radicais em termos de pressão social. Deste modo, sobre demandas relativamente moderadas, os “cocaleros” tiveram que implementar meios de mobilização de força coletiva que provocaram em varias oportunidades a paralisação das principais rotas de trânsito econômico do país, como a rodovia Santa Cruz-La Paz.

Nos últimos quatro anos, com a emergência da força dos vários movimentos indígenas em todo o país, o movimento de defesa da coca adotou estratégias de alianças regionais e nacionais que deram lugar à formação de um “instrumento político” eleitoral que lhes permitiu conquistar o segundo

lugar na votação nacional no ano de 2002, com uma diferença de só um ponto percentual com respeito ao partido vitorioso, o MNR. Mais do que um partido, esse “instrumento político”, denominado Movimento ao Socialismo (MAS), é uma coalizão flexível de muitos movimentos sociais indígenas ou não, rurais e urbanos, trabalhistas, associativos, campesinos, que expandiram no âmbito parlamentar seus estruturas de mobilização. Estritamente, hoje o MAS, cujo dirigente máximo é o líder indígena Evo Morales, é a força política eleitoral que está construindo um conjunto de oportunidades que pode possibilitar a médio prazo o acesso à presidência do primeiro indígena em toda a sua história política. Para isso, porém, Evo Morales teve que modificar a sua linguagem de modo a integrar-se no mundo urbano com maiores graus de mestiçagem cultural. Pode-se dizer assim que hoje o líder indígena Evo Morales dirige um movimento político e apresenta uma proposta política com claro conteúdo de mestiçagem social, semelhante às reivindicações feitas, algumas décadas atrás, por outras agremiações políticas de classe média mestiça, com a diferença de que agora essa proposta é dirigida por um indígena.

4.- A *Federación de Juntas de Vecinos de El Alto* (Fejuve) é uma entidade que congrega as associações urbanas de bairro da cidade de El Alto. Formada em 1954, quando El Alto não passava de um simples aglomerado de bairros semi-urbanos. A Fejuve agrupa a maioria dos 700.000 moradores, predominantemente indígenas (80%) e de recente migração rural, que vivem hoje naquela cidade. Suas células são comunidades urbanas de tipo territorial (as “*juntas de vecinos*”) – o único “seguro social” autônomo com que contam os migrantes para construir suas casas, calçar as ruas, instalar serviços básicos ou regulamentar a segurança local. Nos últimos anos as *juntas de vecinos* de El Alto têm desempenhado um papel protagônico, em função da crescente politização das suas exigências, focalizadas na desprivatização dos serviços urbanos básicos (água, luz, transporte), sua participação na rebelião social que destituíu o Presidente Sánchez Losada, em 2003, e na campanha pela nacionalização dos hidrocarbonetos, nos meses de maio e junho de 2005. Com uma proporção elevada de operários (cerca de 40%) e forte presença discursiva da ideologia indianista na sua estrutura de bairros, as *juntas vecinales* constituem a expressão mais nítida de um tipo de movimento social que combina a antiga experiência sindical operária com o discurso e as práticas indígenas urbanas aimará.

O surgimento do protagonismo político das *juntas de vecinos* é um fenômeno que foi sendo gestado nos últimos cinco anos. Rompendo as redes

de clientela que uniam as *juntas* ao partido governista nacional e municipal, o primeiro momento de autonomia política da Fejuve surgiu com a participação na demanda de uma universidade pública apresentada pela cidade de El Alto. Essa mobilização durou dois anos (2001-2003), o que permitiu o fortalecimento das redes de bairros e um crescente processo de politização. Em agosto de 2003 as *juntas vecinales* promoveram uma suspensão de atividades por 48 horas, em protesto contra um formulário municipal; alguns meses depois, em setembro e outubro de 2003, mobilizaram as “*postas*”, e influíram na mobilização indígena iniciada pelos camponeses aimarás do altiplano contra a venda de gás ao Chile, com uma insurreição sem armas que, provocando 69 mortes, culminou com a fuga do Presidente Sánchez de Losada. Em janeiro de 2005, uma nova mobilização da Fejuve conseguiu terminar o contrato de gestão da água potável com a empresa francesa Águas del Illimani. Finalmente, em maio e junho, as *juntas* lideraram um novo ciclo de protestos com a interrupção das atividades durante três semanas, com a exigência da nacionalização dos hidrocarbonetos que culminou com a renúncia do Presidente Carlos Mesa.

A Fejuve se converteu hoje no movimento social mais forte do país, com reivindicações nacionais e estatais que a levou a propor o tema do poder político governamental para conseguir alcançar os seus objetivos, que se voltam para a estruturação de um novo sistema político e de um novo regime econômico.

## O movimento indianista contemporâneo

Embora existam na atualidade uma ampla variedade de movimentos e lideranças indígenas na Bolívia, o cenário cultural comum que os unifica é um conjunto de propostas, interpretações e projetos de emancipação elaborados coletivamente ao longo das últimas décadas. Seja na sua versão mais pacifista e de defesa dos direitos de “*minoria*” (movimentos indígenas das terras baixas) ou na versão de “*maioria*” indígena, com a tomada do poder (movimento indígena aimará), pode-se falar em uma plataforma de reivindicações, discursiva e de identidade indianista na qual cada liderança e cada organização prioriza determinados elementos e contribui de seu lado para ampliar um universo discurso em expansão.

## O indianismo

O voto universal, a reforma agrária que extinguiu o latifúndio no altiplano e nos vales e a educação universal e gratuita fizeram do ideário do nacionalismo revolucionário um horizonte de época que se apossou de boa parte do imaginário das comunidades campesinas, que encontraram nesta forma de aquisição da cidadania, de reconhecimento e mobilidade social uma convocação para a nacionalização, culturalmente homogeneizadora, capaz de deslocar e diluir o programa nacional étnico de resistência de algumas décadas passadas. Foram momentos de um crescente afastamento étnico do discurso e do ideário camponês, uma aposta na inclusão concebida no projeto de coesão cultural mestiça irradiada a partir do Estado e da conversão dos incipientes sindicatos campesinos na base de apoio do Estado nacionalista, tanto na sua fase democrática de massas (1952-1964) como na primeira etapa da fase ditatorial (1964-1974).

A sustentação material desse período de hegemonia nacional-estatal no campo será a crescente diferenciação social, que permitirá a criação de mecanismos de mobilidade interna, através dos mercados, e a ampliação da base mercantil da economia rural, o acelerado processo de urbanização que levará a um rápido crescimento das cidades grandes e médias e à flexibilidade do mercado de trabalho urbano; que habilitará a crença em uma mobilidade exitosa do campo para a cidade, mediante o acesso ao trabalho assalariado estável e o acesso à educação superior como modos de ascensão social. Os primeiros fracassos desse projeto de modernização econômica e de nacionalização da sociedade começaram a se manifestar na década de 1970, quando a natureza étnica, revelada pelo nome, o idioma e a cor da pele, voltará a ser atualizada pelas elites dominantes como mais um dos mecanismos de seleção para a mobilidade social, renovando a velha lógica colonial da classificação e desclassificação social, que conferia à etnia, juntamente com as redes sociais e a capacidade econômica, o caráter dos meios principais de ascensão e de rebaixamento na escala social.

Somado à limitação do mercado de trabalho moderno, incapaz de acolher a migração crescente, isso habilitará um espaço de nascente disponibilidade para o ressurgimento da nova visão do mundo indianista, que nos últimos 34 anos passou por vários períodos: a fase *formativa*, a fase de *cooptação* estatal e o período da sua conversão em estratégia de poder.

A primeira parte dos anos 70 é a da gestação do indianismo enquanto construção discursiva, política e cultural, formadora de fronteiras culturais

como modo de tornar visíveis as exclusões e hierarquias sociais. Inicialmente, o indianismo surge como discurso político que começa a re-significar de modo sistemático a história, a língua e a cultura. Em alguns casos, essa formação discursiva revisará a história colonial e republicana para exibir as injustiças, usurpações e discriminações de que serão objeto os povos indígenas na gestão das riquezas e dos poderes sociais. Em outros casos, serão denunciadas as travas existentes nos processos de aquisição da cidadania e de ascensão social oferecido pelo projeto mestiço nacionalista iniciado em 1952. Nas duas vertentes complementares tratava-se de um discurso de denúncia e interpelação, o qual, baseado na revisão da história, evidencia a impossibilidade de cumprir os compromissos de cidadania, de mestiçagem, de igualdade política e cultural com que, a partir de 1952, o nacionalismo se aproximou do mundo indígena e camponês.

Isso vai acontecer, desde os anos setenta, em plena vigência do modelo estatal centralista e produtor, e vai desenvolver-se por meio da atividade de uma intelectualidade aimará migrante, temporária ou permanente, que atravessou processos de escolarização superior e de vida urbana, mantendo porém seus vínculos com as comunidades rurais e seus sistemas de autoridade sindical. Esses intelectuais, em círculos políticos autônomos ou em pequenos empreendimentos culturais (no futebol, em programas radiofônicos, discursos em praça pública, etc.<sup>4</sup>) vão construindo redes de comunicação e de releitura da história, da língua e da etnia entre dirigentes de sindicatos agrários, os quais começam a rejeitar a legitimidade dos discursos dirigidos aos camponeses com que o Estado e a esquerda convocavam o mundo indígena.

A contribuição fundamental desse período e a reinvenção da condição indígena, porém não mais como um estigma mas como um sujeito de emancipação, como desígnio histórico, é um projeto político. Trata-se de autêntico renascimento discursivo do índio por intermédio da reivindicação, e reinvenção da sua história, do seu passado, suas práticas culturais; das suas virtudes, suas penúrias, que precisam ter um efeito prático na formação da auto-identificação e nas formas organizativas.

Nesta primeira etapa do período formativo se destacará a obra de Fausto Reinaga, que pode ser considerado o intelectual mais relevante e influente do indianismo em todo esse período histórico. Sua obra está dirigida à construção

<sup>4</sup> Hurtado, Javier, *El Katarismo*, Hisbol, La Paz, 1985.

de uma identidade e, na medida em que inexiste uma identidade coletiva que se possa construir inicialmente, sem que se afirme frente a outras identidades, e contra elas, nessa época o indianismo não só se diferenciaria da “outra” Bolívia – mestiça e colonial – mas também da esquerda operária, fortemente associada ao projeto homogenizador e modernista do Estado nacionalista.

Desde o início, o indianismo se choca com o marxismo, ideologia predominante na esquerda universitária e operária, enfrentando-o com a mesma veemência com que critica outra ideologia vigorosa da época – o cristianismo – considerando ambas como os principais componentes ideológicos da dominação colonial contemporânea. Para essa desqualificação indianista do marxismo como projeto emancipador deveria contribuir a atitude dos partidos de esquerda, que continuavam a tratar o camponês como subalterno frente aos operários, opondo-se à consideração da temática indígena como um problema a ser resolvido e, como hoje fazem as classes altas, consideram qualquer referência a um projeto de emancipação sustentado pela potencialidade comunitária da sociedade agrária como um retrocesso histórico.

A partir desse fortalecimento em oposição, em fins dos anos 1970 o discurso indianista se dividiu em quatro grandes vertentes: a primeira, sindical, daria lugar à formação da Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia (Csutcb), que de algum modo marca simbolicamente a ruptura do movimento dos sindicatos do campo com o Estado nacionalista e, em particular, com o pacto militar-camponês que inaugurara uma tutela militar sobre a organização dos camponeses. Dessa estratégia de massas surgiram posteriormente, com suas próprias autonomias discursivas, as organizações regionais das terras baixas (Cidob, Cpesc). A outra vertente seria a política partidária, não apenas com a formação do Partido Índio (PI), em fins da década de 1960, mas do Movimento Revolucionário Tupac Katari (Mitka) e do Movimento Revolucionário Tupac Katari (MRTK), que de um modo frustrado se incorporariam em vários distritos eleitorais, até fins dos anos 1980. A terceira vertente, ao lado da política e da sindical, era a acadêmica, historiográfica e de pesquisa sociológica. Já se disse que todo nacionalismo é no fundo um revisionismo histórico e, por isso, não é raro que uma ampla geração de migrantes aimarás, ingressada no mundo universitário entre os anos 1970 e 1980, se dedicasse precisamente a promover, de forma rigorosa, este revisionismo histórico, mediante o estudo de episódios de rebeldia, de caudilhos, de reivindicações indígenas, desde o período colonial até os nossos dias.

Atualmente, embora haja várias correntes, a força do movimento indianista está centralizada na Csutcb, mas como em toda identidade dos subalternos, essa força de mobilização não vai deixar de apresentar a trama de muitos níveis estratégicos na interpelação do Estado. Assim, embora de um lado seja possível encontrar nos discursos dos dirigentes uma vigorosa retórica étnica, na simbologia usada para identificar-se (os retratos dos líderes indígenas, a *wiphala*), de outro, no que diz respeito aos fatos, a força discursiva mobilizável da Csutcb deve centrar-se basicamente em reivindicações de tipo classista e econômico, como as que deram lugar ao primeiro grande bloqueio de estradas pela brilhante liderança sindical de Genaro Flores, em dezembro de 1979. As mobilizações da Csutcb, com predomínio das reivindicações estritamente camponesas, só ocorrerão com as rebeliões dos anos 2000, 2001 e 2003.

Um segundo momento deste período de formação discursiva e de elite da identidade aimará vai acontecer quando, a partir dos primeiros anos da década de 1980, haverá uma lenta mas crescente descentralização do discurso; começam a fragmentar-se de modo notável os ideólogos e os ativistas do indianismo-katarismo, com a formação de três grandes correntes. A culturalista se refugiaria no âmbito da música, da religiosidade, sendo hoje chamada de corrente dos “*pachamáticos*”. Basicamente é um discurso que perdeu a carga política inicial e tem um forte conteúdo de folclore da condição indígena. Uma segunda vertente, menos urbana do que a precedente, será a que se qualificou em termos de discursos políticos “integracionistas”, na medida em que apresenta uma reivindicação do ser indígena como força de pressão para obter certo reconhecimento na ordem estatal vigente. Trata-se de uma formação discursiva do indígena enquanto sujeito disputante, a exigir reconhecimento por parte do Estado para incorporar-se à organização estatal e à cidadania vigentes, mas sem perder suas particulares culturais. A ala katarista do movimento de reinvenção da condição indígena é a que dará corpo a essa posição. Aqui, o indígena é a ausência de igualdade perante o Estado por parte de uma identidade cultural (aimará, quêchua), que se torna assim um signo identificador de carência de direitos (a igualdade), de um porvir (a cidadania plena) e de uma identidade distinta (o multiculturalismo).

Esse discurso constrói seu imaginário através da denúncia da existência de dois tipos de cidadania: a de “primeira classe”, monopolizada pelos *q'aras*; e a de “segunda classe”, para os indígenas. Mediante essa hierarquização dos níveis de cidadania dentro da sociedade boliviana, o que esse discurso faz é

lutar pelo reconhecimento da diferença, mas também pela sua supressão, sua igualdade e homogeneização, pelo menos política, no nível do que se considera como “cidadania de primeira classe”.

Neste caso, a *diferença* não é apresentada como portadora de direitos, o que exigiria pensar em uma cidadania multicultural ou na reivindicação de direitos políticos coletivos, cidadanias diferenciadas e estruturas político-institucionais plurais, mas com as mesmas prerrogativas políticas diante do Estado. A diferença é assim um passo intermediário com respeito à nivelação, pelo que o horizonte político com que o katarismo projeta o indígena continua a ser o da cidadania estatal exibida há décadas pelas elites dominantes. De certo modo, a distância do discurso modernizador do nacionalismo revolucionário não reside neste destino final do que se entenderá por cidadania, e do quadro institucional para exercê-la, mas no reconhecimento da pluralidade cultural para poder acessá-la, que será precisamente a contribuição do moderno discurso liberal diante da problemática dos “povos” e das “etnias”. Portanto, não será raro que muitas das personagens do katarismo, elaboradoras desse discurso, colaborem depois com propostas modernizantes e multiculturalistas do antigo partido nacionalista que chegará ao governo em 1993.

Paralelamente, nos anos 1980 esta corrente ideológica, mais vinculada ao sindicalismo camponês, será a mais propensa a aproximar-se das correntes marxistas, e ao ainda predominante movimento operário organizado em torno da COB. Por exemplo: nas eleições de 1980 Genaro Flores conseguiu montar alianças com a frente esquerdista UDP, e alguns dos seus militantes se incorporaram à gestão do governo de Siles Zuazo.

Em anos posteriores, dirigentes dessa facção katarista procuraram modificar por dentro a composição orgânica da representação social da COB, dando lugar a uma das mais importantes interpelações da esquerda operária pelos indígenas. Uma terceira variante discursiva desse movimento indigenista será a vertente indígena estritamente nacional. Exibida de forma intuitiva inicialmente entre militantes, ativistas e teóricos indianistas, influenciados por Fausto Reynaga<sup>5</sup>, defendendo a formação de uma república indígena. Trata-se de um discurso no qual não se pede ao Estado o direito à cidadania, mas o que se propõe é que devem ser os próprios indígenas a governar o Estado que,

<sup>5</sup> Reinaga, Fausto, *La revolución India, La Paz*, 1970; *La razón y el indio*, La Paz, 1978.

precisamente devido a essa presença indígena, terá que ser outro Estado, outra República, na medida em que a instituição republicana contemporânea é uma estrutura de poder baseada na exclusão e no extermínio do indígena.

Sob esse ponto de vista, o indígena aparece como um sujeito de poder, de mando, de soberania. A própria narrativa histórica do indígena que elabora esse discurso ultrapassa a denúncia das exclusões, das carências ou os sofrimentos que caracteriza a reconstrução culturalista; é uma narrativa heróica, até certo ponto guerreira, marcada por sublevações, pela resistência, por contribuições, por grandes reconstruções cicличamente de várias formas e que algum dia deveriam restabelecer-se de forma definitiva, mediante a “revolução indígena”.

Neste caso o índio é apresentado como projeto de poder político e social, substitutivo do regime republicano de elites *q'aras* (brancos-mestiços), que serão consideradas desnecessárias no modelo de sociedade proposto. Na sua etapa inicial, este discurso assumirá a forma de um pan-indigenismo, na medida em que se referia a uma mesma identidade indígenas, que se estendia ao longo de todo o continente, com pequenas variantes regionais. Essa perspectiva transnacional da estrutura civilizatória indígena pode ser considerada imaginariamente como expansiva, na medida em que supera o localismo clássico da demanda indígena, mas ao mesmo tempo apresentava uma certa debilidade, na medida em que minimizava as próprias diferenças entre os indígenas e as diferentes estratégias de integração, dissolução ou resistência escolhida por cada uma das nacionalidades indígenas, dentro dos múltiplos regimes republicanos instaurados desde o século dezenove.

Por isso, em uma segunda etapa uma corrente no interior dessa vertente indianista liderada por Felipe Quispe e a organização Ayllus Rojos<sup>6</sup>, fornecerá duas novas contribuições ao que foi herdado por Reinaga. De um lado, o reconhecimento de uma identidade popular boliviana resultante dos séculos de mestiçagem cultural e de trabalho mutilada, em diversas regiões urbanas e rurais. O que será importante porque na ótica inicial do indianismo, o “boliviano” era apenas uma invenção de reduzidíssima elite estrangeira, cujo papel consistia em retirar-se para seus países de origem, na Europa. Sob esta nova perspectiva, as formas de identidade popular boliviana, como a operária

<sup>6</sup> Quispe, Felipe. *Tupac Katari vive y vuelve carajo*, La Paz, 1989.

– e até certo ponto a camponesa, em determinadas regiões – aparecem como sujeitos coletivos, com os quais é preciso traçar políticas de aliança, acordos de reconhecimento mútuo, etc. Este será o significado político da chamada “teoria das duas Bolíviias”.

A segunda contribuição desse discurso é o caráter específico da identidade aimará. Embora haja um esforço para inscrever no universo indígena muitos setores urbanos e rurais, há uma leitura mais precisa e efetiva dessa construção de uma identidade com respeito ao universo aimará, não apenas a partir da politização do idioma e do território mas também das suas formas de organização social, da sua história – distinta da dos outros povos indígenas. Deste modo, o índio aimará é o que aparece de maneira mais nítida como identidade coletiva e como sujeito político, destinado ao autogoverno, à autodeterminação. Trata-se certamente de uma articulação peculiar entre as leituras da tradição histórica das lutas indígenas por autonomia com as modernas leituras sobre a autodeterminação das nações, desenvolvida pelo marxismo crítico, e cuja importância consiste em permitir centralizar o discurso em âmbitos territoriais específicos, em massas demográficas verificáveis e em sistemas institucionais de poder e mobilização mais compactos e efetivos do que os do pan-indianismo. Pode-se afirmar assim que a partir dessa formação discursiva o índio e o indianismo se tornam um discurso estritamente nacional – o da nação indígena aimará. Essas duas contribuições do indianismo como estratégia de poder tiram de foco a inimizade dessa corrente ideológica com algumas vertentes marxistas, dando lugar a um diálogo, certamente tenso, entre essa corrente indianista e as correntes intelectuais críticas marxistas emergentes, que ajudaram a definir de modo muito mais preciso a direção da luta e a construção de um poder político nessa estratégia indianista.

O segundo período da construção do discurso nacional indígena é o da cooptação estatal, que tem início no fim da década de 1980, nos momentos em que os intelectuais e ativistas do movimento indianista sofrem uma forte frustração política, na medida em que as suas tentativas de converter a força da massa indígena sindicalizada em votos na disputa eleitoral não dão os resultados esperados. Isso vai provocar uma fragmentação acelerada de correntes aparentemente inconciliáveis dentro do movimento indianista, sem que nenhuma delas lograsse articular hegemonicamente as demais. A integração e a competição dentro das estruturas de poder republicanas liberais (sistema de partidos, delegação da vontade política, etc.) serão alguns dos limites

estruturais da interpretação integracionista e pactual do indianismo katarista. É também uma época em que ao lado da maior permeabilidade da sociedade nesse discurso, ocorrem as primeiras tentativas de reelaboração de tais propostas pelos partidos de esquerda e pelos intelectuais bolivianos, mas não com o propósito de entender essa proposta, mas simplesmente de instrumentá-la em busca de apoio eleitoral e de financiamento estrangeiro.

Enquanto toda a sociedade, inclusive os partidos da esquerda, assistem ao desmoronamento brutal da identidade e da força da massa operária organizada sindicalmente, a adoção e reelaboração de um discurso étnico se apresenta como uma opção de mudança dos sujeitos susceptíveis de serem convocados. Desta forma, a estrutura conceitual com que essa esquerda em decadência se aproximará da construção do discurso indígena não vai recuperar o conjunto da estrutura lógica dessa proposta, o que teria exigido a desmontagem da armação colonial e vanguardista que caracterizava o esquerdismo da época.

Curiosamente, este também é um momento de confronto, no interior da Csutcb, entre o discurso étnico-camponês katarista-indianista e o discurso esquerdistas com um componente étnico frugal. A derrota de Gênero Flores no Congresso de 1988 encerrará um ciclo de hegemonia discursiva do katarismo-indianismo na Csutcb, dando lugar a uma longa década de predomínio de versões culturalistas e despolitzadas da identidade indígena, muitas vezes emitidas diretamente pelo Estado ou por instituições não governamentais. Paralelamente a esse retorno sindical, e a essa frustração eleitoral, uma parte da militância indianista adotará posições mais radicais, formando o Exército Guerrilheiro Tupaj Katari, onde a proposta teórica de autogoverno aimará e a sustentação de estruturas militarizadas nas comunidades do altiplano começam a criar raízes, influindo, quinze anos depois, nas características da organização e do discurso das rebeliões indígenas no Norte do altiplano, no século XXI.

O MNR foi o partido político que mais claramente percebeu o significado da formação discursiva de um nacionalismo indígena visto como um perigo, assim como das debilidades sofridas pelo movimento indígena. Por meio da aliança com Victor Hugo Cárdenas e uma série de intelectuais e ativistas do movimento indígena, o MRE converteu em política de Estado o reconhecimento retórico da situação multicultural da Bolívia, enquanto a Lei de Participação Popular habilitaria

mecanismos de ascensão social capazes de compensar o discurso e a ação de uma boa parte da intelectualidade indígena, cada vez mais descontente.

Embora tenha contribuído algumas vezes para um notável fortalecimento das organizações sindicais locais, que conseguiram projetar-se eleitoralmente no âmbito nacional, a Lei de Participação Popular, de 1994, que descentraliza municipalmente funções administrativas do Estado, também pode ser vista como um instrumento bastante sofisticado de cooptação de líderes e ativistas locais, que vão começar a conduzir suas lutas e a aplicar suas formas de organização nos municípios e nas instâncias indigenistas criados expressamente pelo Estado. Isso inaugurará um espaço de fragmentação étnica, na medida em que também se vai fomentar o ressurgimento e a invenção de elementos étnicos locais, de *ayllus* e de associações indígenas, separadas umas das outras mas vinculadas verticalmente a uma economia de demandas e concessões com o Estado. Desse modo, à identidade indígena autônoma e assentada na estrutura organizativa dos “sindicatos”, formada desde os anos 1970, vai-se contrapor uma fragmentação caleidoscópica de identidades de *ayllus*, de municípios e de etnias.

Será o momento de reacomodação das forças e correntes internas do movimento indígena, de uma rápida adaptação dos discursos de identidade indígena aos parâmetros emitidos pelo Estado liberal, de desorganização social e de escassa mobilização de massas indígenas. Com a exceção da grande marcha de 1996 contra da lei Inra, o protagonismo social das lutas sociais se deslocará do altiplano aimará para as zonas produtoras de coca do Chapare, onde vai predominar um discurso do tipo camponês, complementado por alguns componentes culturais indígenas que com o tempo se irão fortalecendo.

O terceiro período desse novo ciclo indianista pode ser qualificado como de estratégia de poder, e ocorre em fins da década de 1990 e no princípio do século XXI. É o momento em que o indianismo deixa de ser uma ideologia que resiste nos resquícios da dominação e se expande como uma concepção do mundo proto-hegemônica, tentando disputar a capacidade de orientação cultural e política da sociedade com a ideologia neoliberal que havia prevalecido nos últimos dezoito anos. Com efeito, hoje pode-se dizer que a concepção emancipativa do mundo mais importante e mais influente na atual vida política do país é o indianismo, núcleo discursivo e organizativo do que hoje podemos chamar de “nova esquerda”.

Independentemente dos atores desta reconstrução do eixo político contemporâneo aceitarem ou não a denominação de esquerda como sua

identidade,<sup>7</sup> em termos de classificação sociológica os movimentos sociais indígenas, em primeiro lugar, e os partidos políticos por eles gerados, criaram uma “relação de antagonismo entre partes contrapostas”<sup>8</sup> no universo político, representável precisamente por uma dicotomia espacial como a de “esquerdas e direitas”, o que não significa que, como antes, seja uma identidade, pois agora elas se aproximam mais do lado da autodefinição do ser indígena (aimarás, quéchua), da sua situação originária (“nações ancestrais”) ou trabalhista (o “povo simples e trabalhador”).

A base material desse posicionamento histórico do indianismo será a capacidade de sublevação da comunidade, com a qual as comunidades indígenas responderão a um crescente processo de deterioração e decadência das estruturas camponesas e dos mecanismos de mobilidade social cidade-campo. Desde os anos 1970 já se manifestam as reformas neoliberais da economia, que incidirão de forma dramática no sistema de preços do intercâmbio econômico entre a cidade e o campo. Com o estancamento da produtividade agrária tradicional e a abertura da livre importação de produtos, os termos de intercâmbio, secularmente desfavoráveis à economia do campo se agravarão drasticamente,<sup>9</sup> reduzindo a capacidade de compra, de poupança e de consumo das famílias camponesas. A isso se somará um maior estreitamento do mercado de trabalho urbano e uma queda no nível de renda das poucas atividades urbanas com as que as famílias camponesas complementam periodicamente sua renda, restringindo a complementação de trabalho urbano-rural com que as famílias camponesas adotam sua estratégia de reprodução coletiva.

Bloqueados os mecanismos de mobilidade social das comunidades, internos e externos, com a migração para as cidades acelerada nos últimos anos, mas com uma ampliação da migração de dupla residência das populações pertencentes a zonas rurais com condições de relativa sustentação produtiva (que no longo prazo serão as zonas de maior mobilização indígena camponesa), o ponto de início das sublevações e de expansão da ideologia indianista surgirá no momento em que as reformas de liberalização da economia tocarem as

<sup>7</sup> Com efeito, o indianismo mais forte nunca aceitou ser qualificado como de esquerda, pois a esquerda tradicional reproduzia os critérios anti-indigenistas e colonialistas da direita. .

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto, *Derecha e izquierda*, Taurus, Espanha, 1998.

<sup>9</sup> Perez, Mamerto, *Apertura comercial y sector agrícola campesino*, CEDLA, La Paz, 2004.

condições básicas de reprodução das estruturas comunitárias agrárias e semi-urbanas (água e terra). Diferentemente do estudado por Bourdieu na Argélia,<sup>10</sup> onde a deterioração da sociedade tradicional deu lugar a um subproletariado desorganizado, preso por redes de clientela e carente de autonomia política, na Bolívia a deterioração crescente da estrutura econômica tradicional da sociedade rural e urbana deu lugar a um fortalecimento dos laços comunitários como mecanismos de segurança primária e reprodução coletiva. No meio desse processo, e do esvaziamento ideológico provocado por essa ausência de um futuro modernizante, a ideologia indianista pôde expandir-se, sendo capaz de suprir uma razão do drama coletivo a partir da articulação política precisamente das experiências quotidianas de exclusão social, discriminação étnica e memória social comunitária de camponeses indígenas abandonados à sua sorte por um Estado empresário dedicado exclusivamente a potencializar os diminutos enclaves de modernidade transnacional da economia. A politização da cultura, do idioma, da história e da cor da pele pelo indianismo – elementos utilizados precisamente pela “modernidade” urbana para bloquear a legitimar a contração dos mecanismos de inclusão e mobilidade social, serão os componentes palpáveis de uma ideologia comunitarista de emancipação que erodirá rapidamente a ideologia neoliberal, já então provocadora de frustrações devido à inflação excessiva de ofertas feitas no momento da sua consagração. Paralelamente, esse indianismo trará a coesão de uma força de massa mobilizável, insurrecional e eleitoralmente, logrando polarizar o campo político discursivo, consolidando-se como uma ideologia de projeção estatal.

Este *indianismo como estratégia de poder* apresenta atualmente duas vertentes: uma moderada (MAS-Ipsp), outra radical (MIP-Csutcb). A primeira se articula em torno dos sindicatos camponeses do Chapare, mobilizados pelas políticas de erradicação das plantações de coca. Sobre um discurso mais voltando para os camponeses, que nos últimos anos vem adquirindo conotações mais étnicas, os sindicatos dos “cocaleros” têm conseguido montar todo um leque de alianças plurais e flexíveis, em função de um “instrumento político eleitoral” que permitiu a esses sindicatos, especialmente agrários, ocupar postos no governo local e manter uma brigada parlamentar significativa. Reivindicando um projeto

<sup>10</sup> Bourdieu, Pierre, *Algérie 60. Structures économiques et structures temporelles*, Les Editions de Minuit, Paris, 1977.

de inclusão dos povos indígenas nas estruturas de poder e dando mais ênfase a uma postura antiimperialista, esta vertente pode ser definida como “indianista de esquerda”, pelo sua capacidade de recolher a memória nacional-popular, marxista e esquerdista formada nas décadas anteriores, o que lhe tem permitido uma maior receptividade urbana, multissetorial e pluri-regional à sua convocação, tornando-a a principal força política parlamentar da esquerda e a principal força eleitoral do país no âmbito municipal.

De seu lado, a corrente indianista radical segue um projeto de indianização total das estruturas de poder político, segundo o qual, de acordo com a sua liderança, sua forma de inclusão no Estado deveria ser negociada pelos “mestiços”, como minorias incorporadas em condições de igualdade política e cultural, no meio das maiorias indígenas. Embora a temática camponesa figure sempre no repertório discursivo desse indianismo, todos os elementos reivindicativos estão ordenados e direcionados pela identidade étnica (“nações originárias aimará-quêchua”). Trata-se portanto de uma proposta política que se enquadra perfeitamente no núcleo duro do pensamento indianista do período formativo (Reinaga), e herda assim a crítica à antiga esquerda marxista e à sua cultura, que ainda influencia passivamente setores sociais urbanos mestiços. Por esta razão trata-se de uma corrente que só se consolidou no universo estritamente aimará, urbano e rural, e por isso pode ser considerada um tipo de indianismo nacional aimará.

A despeito das suas notáveis diferenças e pontos de discordância, as duas correntes compartilham uma trajetória política similar: a) ambas têm como base social organizativa os sindicatos e as comunidades agrárias indígenas; b) os “partidos” ou “instrumentos políticos parlamentares” resultam de coalizões negociadas de sindicatos camponeses; no caso do MAS, entidades urbano-populares, que se unem para alcançar uma representação parlamentar, com o que a dualidade “sindicato-massa/partido”, tão característica da antiga esquerda, é deixada de lado por uma leitura do “partido” como uma projeção parlamentar do sindicato; c) sua liderança e grande parte da sua intelectualidade e do grupo mais importante (sobretudo no MIP) se compõe de indígenas aimarás ou quêchua e de produtores diretos, com o que sua incursão na política assume a forma de uma auto-representação simultânea de classe e étnica. A identidade étnica, integracionista em alguns casos e em outros autodeterminativa, é a base discursiva do projeto político, com a qual enfrentam o Estado e interpelam o resto da sociedade, inclusive o mundo operário assalariado; d) embora o cenário

das suas reivindicações seja a democracia, existe uma proposta de ampliar essa democracia, tornando-a mais complexa, a partir do exercício de lógica organizativa não liberal, assim como a proposição de um projeto de poder em torno de um tipo de co-governo de nações e povos.

Diante dessa manifestação diferenciada do pensamento indianista resta saber se ele será uma concepção do mundo que tome a forma de uma concepção dominante de Estado, o que exigiria a conversão das forças sociais e das lideranças que a propõem em forças de soberania política na direção do Estado, ou se será a ideologia de alguns atores políticos para regular os excessos de soberania estatal exercida pelos atores políticos e as classes sociais que têm ocupado costumeiramente o poder, como parecem insinuar as debilidades organizativas, os erros políticos e o facciosismo interno das coletividades que a reivindicam. ■■■

# Vinte anos de democracia

*José Sarney \**

**E**ste ano completam-se 20 anos da redemocratização do Brasil. Várias solenidades foram programadas para celebrar o aniversário daquele período que marcou a retomada do amadurecimento das instituições brasileiras. Mas há vinte anos atrás as mudanças profundas não se restringiam ao Brasil. Em um dos eventos organizados tive o privilégio de reencontrar os Presidentes Raúl Alfonsín e Júlio Maria Sanguinetti e juntos recordarmos nossas experiências compartilhadas e que alteraram a História de nossa região.

O primeiro sentimento é o de felicidade em constatar que nossos sonhos, plantados naquele passado, que parece hoje longínquo, frutificaram e continuam vivos na alma de nossos povos.

Os chineses têm um provérbio que é de uma sabedoria milenar. Dizem que “quando vamos beber água num poço devemos sempre recordar quem abriu o poço”.

\* Senador da República Federativa do Brasil  
Ex-Presidente da República Federativa do Brasil  
[sarney@senador.gov.br](mailto:sarney@senador.gov.br)

Uma das características do tempo em que vivemos é, sem dúvida alguma, a compressão do tempo. Como nos *chips* dos computadores muitos acontecimentos ali são acumulados numa coisa tão pequenina, também hoje temos todos os acontecimentos que ocorrem na sociedade de comunicação de tal maneira, com tal velocidade, com conhecimento de todos, que se cristaliza a impressão de que já são muito remotos.

Mas no ano de 1985 estávamos ainda na Guerra Fria. Na América do Sul a história se contorcia. Os homens públicos muitas vezes não governam o tempo em que governam. Por vezes se governa tempos de bonança. Por vezes se governa em tempos em que é possível apenas corrigir rumos. Mas, nos momentos em que a história se contorce, há um desafio para os homens públicos, que têm que dirigir suas ações em ambientes turvos, com a consciência de que suas decisões, muitas vezes graves, podem mudar rumos ou implicar retrocessos.

Em 1985 o Brasil se preparava para encerrar um período de regime militar e dar posse a um Presidente civil. Cabia-me a tarefa de ser Vice-Presidente de Tancredo Neves e para tal havia me preparado lendo tudo que sobre a Vice-Presidência da República a literatura americana tinha publicado. Fixei-me, sobretudo, num trabalho de Walter Mondale, que havia dito ao Presidente Carter como ele achava que a Vice-Presidência devia ser de absoluta discrição e que devia se preparar apenas para ajudar o Presidente a enfrentar crises quando elas surgissem.

Em conversa com Tancredo Neves, já Presidente-eleito, afirmara que meu desejo era apenas o de ser um Vice-Presidente fraco de um Presidente forte. Mantive uma discrição absoluta. Não participei da formação do Governo, não participei da formação do programa de Governo, não acompanhei pessoalmente – até porque achava que aquilo podia ser uma interferência – nenhum dos atos que significam a construção de um governo.

Subitamente, naquela noite de 14 de março de 1985, aconteceu o inesperado absoluto. Tancredo adoecia e dava entrada no hospital sem que nenhum de nós, políticos brasileiros, tivéssemos na cabeça como enfrentar aquela situação, como iríamos atravessar aquele momento. Hoje é certamente difícil aquilatar o que foram aqueles instantes e momentos delicados.

Tivemos apenas três ou quatro horas para decidirmos todos aqueles problemas, que eram de natureza política, de natureza institucional, de natureza logística e construir uma solução. Solução essa que acabou por recair sobre meus ombros.

Foi uma noite insone. Quando surgiu o problema jurídico da sucessão, pedi licença para me retirar, já que eu estava em causa, e disse que não desejava assumir a Presidência senão com o Presidente Tancredo. Fui para minha casa. Às três horas da madrugada, o General Leônidas Pires Gonçalves, Ministro designado do Exército e meu velho amigo, telefona e diz: - "Sarney, todos os problemas constitucionais e políticos foram resolvidos, o Supremo Tribunal reuniu-se informalmente nessa madrugada, considerou que o Vice-Presidente tem que assumir, os políticos se acertaram, e você vai assumir a Presidência às 10 horas da manhã".

Não era o que desejava. Achava que seria uma grande frustração nacional se, no dia em que a Nação se preparava para receber a presença de Tancredo Neves, a posse fosse dada ao Vice-Presidente. Contra os argumentos que levantei o General Leônidas apenas retrucou: - "Sarney, nós já temos muitos problemas. Boa noite, Presidente".

Não conhecia nem o ceremonial que deveria ser cumprido. Tinha sido informado apenas sobre o ceremonial para ser Vice-Presidente, protocolo este peculiar, pois o Presidente Figueiredo afirmara que não queria defrontar-se com seu Vice, Aureliano Chaves, em nenhum momento. O Itamaraty, com sua sabedoria, havia preparado uma solenidade em que o Vice-Presidente entrava por um lado, o Presidente entrava pelo outro, afastados por todo o Palácio do Planalto, um ia por trás, outro pela frente, de modo que não se cruzavam em nenhum momento.

Atrás dos Presidentes, o que saía e o que chegava, dava-se um espaço de dois metros e botava-se uma cadeira solitária onde eu devia sentar, atrás de Aureliano Chaves.

Tudo isto foi desmontado naquela noite. A imaginação que funcionara e o trabalho que dera foram inteiramente perdidos naquele momento.

Na transição, deve-se distinguir duas fases. Primeiro, a fase do martírio de Tancredo. Não passava na cabeça de ninguém que Tancredo fosse morrer. Pensava que Tancredo, dentro de uma semana, estaria pronto para reassumir o Governo. Talvez essa minha vontade tivesse me resguardado para enfrentar aqueles dias. Devo ressaltar que na noite da posse quis cancelar a festa que o Brasil ia dar. Dona Risoleta Neves, em nome da família de Tancredo, disse: - "Não, senhor. Não vamos cancelar nada. Vamos fazer a festa e prosseguir tudo como se Tancredo estivesse à frente desta solenidade."

A família comportou-se de maneira extraordinária - porque não é fácil uma família perder o que era Tancredo Neves naquele momento e ter a conduta que tiveram.

Nos dias que se seguem Tancredo Neves piora. Cada vez mais se aproximava a perspectiva de sua morte. Minhas responsabilidades iam aumentando de maneira exponencial.

Quando a tragédia se consuma com a morte de Tancredo, deparava-me com a realidade de assumir a Presidência de um país com a complexidade do Brasil daquele momento, sem conhecer o programa de governo, os compromissos que Tancredo havia assumido e sem conhecer praticamente a metade do ministério.

Vinha de um Estado pequeno, de um Estado pobre, de um Estado que não tinha facilidade de acesso à inteligência nacional. Levei para o Palácio apenas o meu genro, para me ajudar nas pequenas coisas.

Sabia o que havia sido necessário para construir a transição democrática e compreendia o significado dos anos que vinham pela frente.

Nesse processo preliminar deve-se também distinguir duas partes: uma primeira que foi a pregação pela necessidade da restauração democrática, do despertar da consciência nacional. Nessa fase tivemos a experiência solar de Ulysses Guimarães. O homem que, à frente de todo esse movimento, foi capaz de movimentar a opinião pública, a consciência nacional, os políticos em torno dessa necessidade, e congregar todas essas forças em torno desse ideal.

Do outro lado a construção política, a engenharia política da transição, nos moldes em que o Brasil sempre tinha exercido em momentos de crise. Essa capacidade de encontrar um terreno comum em que todos nos entendemos e evitamos as rupturas e as soluções violentas.

Assim foi na Independência, quando o gênio brasileiro pegou um Rei português e transformou em Rei brasileiro. Dom Pedro I abdica, pegamos seu filho, mantemos no Brasil, damos-lhe tutores brasileiros. Vem a República. Faz-se sem povo. Republicanos e monarquistas se unem e o País prossegue nessa determinação de conciliação. E é esse espírito de conciliação que se encarna em Tancredo Neves. Ele mesmo afirmava: - “Meu ídolo é Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês do Paraná”, que foi o Presidente do Ministério da Conciliação no tempo do Império.

Tancredo era então o homem que a História tinha preparado para aquele momento. Era um conciliador nato. Inspirava confiança a todas as forças. Ele inspirava confiança à direita, inspirava confiança à esquerda, inspirava confiança nos militares. Tinha, enfim, uma ampla capacidade de formular fidelidades.

Nesse trabalho excepcional, ele consegue montar a vitória no Colégio Eleitoral. Convoca forças para se unirem a ele, entre as quais eu me encontrava, e consegue a travessia do regime autoritário para o regime democrático sem que tivéssemos rupturas mais profundas. Foi ele o construtor de tudo aquilo.

A História tinha preparado Tancredo Neves. Ele sabia como lidar com crises. Dois casos são exemplares. Quando Getúlio se suicida, Tancredo, seu Ministro da Justiça, vai a São Borja e fala na beira do túmulo. Naquele momento de comoção nacional suas palavras são: - “Que o sangue de Getúlio, o martírio de Getúlio não sirva para dividir o País.” Sua mensagem não é de incitamento. É uma mensagem de chamamento à conciliação nacional.

Com a renúncia de Jânio Quadros e a crise da posse do Vice João Goulart, Tancredo Neves é o homem que consegue, com sua habilidade, imobilizar os militares, afirmando que seria dada uma solução política. Os militares perdem a iniciativa e Tancredo começa a articular a volta de Jango com um regime chamado naquela época de parlamentarista. Na verdade não era um regime parlamentarista. Era apenas uma solução de compromisso.

Esse era Tancredo Neves, que nos deixava sem que tivéssemos uma diretriz clara para conduzir a situação.

No Brasil tivemos alguns Presidentes que foram escolhidos e marcados para serem depostos. Alguns efetivamente foram. Outros tiveram a capacidade de sobreviver e de se legitimar.

Arthur Bernardes lutou contra revoltas militares, cartas falsas, mas atravessou com mão firme. Manteve o País sob Estado de Sítio, com decisões muito duras que teve tomar, mas não deixou que a Democracia, o processo republicano se truncasse nas suas mãos. Ele adiou o rompimento. A Revolução de 30 começou em 22, na Presidência de Bernardes, mas ele resistiu e ela só veio a se consumar depois.

Outro Presidente que estava pronto para ser deposto foi Getúlio, no segundo mandato. A campanha da UDN de Carlos Lacerda contra Vargas. As forças militares também conjugadas contra ele. E Getúlio, que mostrara muita

habilidade durante os 15 anos em que governou de forma ditatorial, provou-se incapaz de governar num sistema aberto. Começa a cometer erros, de tal modo que é emparedado e se salva, pelo seu gênio político, metendo um tiro no peito. Se Getúlio não tivesse se suicidado naquele momento, teria saído como um dos homens mais impopulares da História do Brasil. Mas, nesse momento, passionadamente, a História se transforma e ele nela ressurge. Está mesmo na sua carta-testamento: “Eu saio da vida para entrar para a História”. Ele sabia que não estava na História. Deu realmente sua vida para buscar esse caminho.

João Goulart também assumiu para ser deposto. Tinha muito pouca sustentação. Seu partido era muito frágil. Eram várias esquerdas tentando sustentá-lo. Os militares contrários. Os ânimos se acirram com a Revolta dos Sargentos e a Revolta dos Cabos. Termina sendo realmente deposto.

No meu caso, eu não tinha partido político, não tinha ministério, não tinha sustentação popular. Meu destino parecia realmente predeterminado. Tinha então que traçar uma estratégia e o curso que segui foi o da legitimação. Essa legitimação passava por fazer imediatamente uma abertura democrática maior que todas. Tancredo podia retardar as providências: convocar a Constituinte, legalizar partidos clandestinos. Podia adiar tudo. Eu não tinha essa alternativa.

Minha opção foi abrir todos os espaços, de modo a que as forças contrárias não se organizassem para depor o Presidente, mas que ocupassem seus espaços dentro da sociedade.

Demos fim às eleições indiretas; iniciamos o processo que se chamava “acabar com o lixo autoritário”; convocamos eleições para as Capitais naquele ano mesmo. Era um gesto ousado mas imperioso para que as forças que durante 20 anos tinham estado represadas tivessem capacidade para se manifestar.

O problema maior era efetivamente a Democracia. Não podia permitir que o processo democrático se truncasse nas minhas mãos.

Juscelino Kubitscheck, exemplo de um governo que, materialmente, fez tudo no país, em suas memórias, confessa: - “A grande obra que tive foi a de evitar que a democracia se truncasse nas minhas mãos.” Ele também foi um daqueles condenados a ser deposto e que consegui sobreviver. Não tinha nada. As forças militares contra. Carlos Lacerda pregando no Congresso o golpe. Mas Juscelino, com sua habilidade política, sua determinação

democrática, faz como D. João VI, que saiu de Portugal fugindo do General Junot: sai do Rio de Janeiro e vai para Brasília. Fez frente a duas rebeliões militares, a de Aragarças e a de Jacareacanga, e a tudo isso venceu e transmitiu a Presidência a seu sucessor.

Tive também essa determinação de evitar que o processo democrático morresse em minhas mãos.

Logo após minha posse imediatamente começaram os movimentos: “Eleição Já”, “Temos que tirar”. Os partidos políticos pedindo. Sabia que se isso ocorresse teríamos um retrocesso, porque não tínhamos organização política capaz de resistir a um processo dessa natureza.

Em relação aos militares, estabeleci duas regras, que se mostraram fundamentais. Afirmei aos ministros militares que iria governar com duas diretrizes. Primeiramente, a transição seria feita com os militares e não contra os militares. Cumpríamos o compromisso de Tancredo de que não haveria revanchismo. Em segundo lugar, como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas meu dever era o de zelar por meus comandados. Se houvesse, portanto, alguma reivindicação a ser feita não era preciso recorrer a nenhuma manifestação, pois o próprio Presidente seria o primeiro a defendê-la.

Foram essas regras que imediatamente tranqüilizaram o País. As Forças Armadas voltaram aos quartéis, ficaram sujeitas às suas relações profissionais e abandonaram o militarismo. Fenômeno este que a América Latina conheceu tão bem: a agregação de poder político ao poder militar.

A área social era também uma questão premente. Criei imediatamente o vale-transporte, o vale-alimentação, as farmácias-básicas. Estendi ao funcionalismo público o décimo-terceiro salário. Com essas medidas começou-se a romper os bolsões de pobreza.

Era também preciso naquele momento mudar e legitimar o Brasil e o Presidente do Brasil no plano internacional com um programa que fosse concretamente importante para o País.

Tinha plena consciência de que nossas relações com a Argentina eram de conflito. Herdáramos uma briga que vinha da Península Ibérica entre Portugal e Espanha. Tínhamos a idéia de que quem dominasse o Prata dominava o coração da América. Essa era a origem de uma rivalidade alimentada pela História mas que não possuía base concreta na realidade. Na verdade nossa

relação com a Argentina estava calcada na frase do Presidente Sáenz Peña: - “Nada nos separa, tudo nos une.”

Nossas economias são complementares. Portanto, já em julho de 1985 chamo o então Chanceler Olavo Setúbal, e peço-lhe que vá a Buenos Aires, para negociar com o Ministério do Exterior da Argentina imediatamente uma mudança no tipo de relação entre os nossos dois países. Tínhamos que construir algo novo. Marcamos com o Presidente Alfonsín uma reunião para novembro em Foz do Iguaçu. O registro desse encontro é a histórica fotografia dos Presidentes da Argentina e do Brasil à frente do vertedouro da Usina de Itaipu. Itaipu era um tema de extrema sensibilidade na Argentina, mas Alfonsín, com sua visão de grande estadista, teve a coragem de enfrentá-lo. Naquele momento acertamos que iríamos mudar a história das relações entre os países no Cone Sul.

Já em agosto tinha visitado Montevidéu a convite do Presidente Sanguinetti, em quem descobrimos um parceiro extraordinário. O Uruguai é um país pequeno em sua geografia mas quando Sanguinetti o representa o País se expande e cresce de forma exponencial.

No imaginário de nossos países ficamos, Alfonsín, Sanguinetti e eu, como os “Três Mosqueteiros” dessa grande causa da integração.

Nossos primeiros passos foram o de desmontar os pontos de atrito entre os nossos países.

O primeiro deles era a desconfiança na área nuclear. Na verdade, os militares argentinos queriam fazer a bomba atômica e os militares brasileiros tinham o mesmo sonho.

Nossa primeira providência foi incluir na Ata de Iguazu um acordo para que o problema nuclear fosse totalmente resolvido. Temos aí a grande e extraordinária figura do estadista Raul Alfonsín, esse grande homem das Américas.

Ele me convida para ir visitar a usina atômica de Pilcanyeu. Não sozinho, mas acompanhado de todos nossos técnicos nucleares, para conhecer o que lá estava sendo feito. Isso era inédito no mundo. Quando mencionei esse fato em meu discurso nas Nações Unidas as reações foram de espanto e de incredulidade. Mas isso efetivamente aconteceu na América do Sul.

Em retribuição a esse gesto convidei o Presidente Alfonsín para visitar a usina da Marinha em Aramar, na qual nós brasileiros estávamos, secretamente, desenvolvendo um processo de centrifugação pelo qual iríamos enriquecer o

urânio. A placa comemorativa até hoje está lá: “Esta Usina foi inaugurada pelo Presidente da Argentina, Raul Alfonsín.” Naquele momento, não restava mais qualquer dúvida de que as dificuldades entre os nossos dois países nesse campo tinham desaparecido.

Começamos a construir o que era o nosso ideal de um Mercado Comum. Sonhávamos com um Mercado Comum nos moldes do europeu. Não meramente uma área de livre comércio mas sim um projeto muito mais amplo e profundo no qual nos dedicaríamos à integração política, econômica, física e cultural.

Um banco de compensação, uma moeda comum. Eram objetivos que foram incluídos no Tratado de Buenos Aires. Chamamos uma comissão dos parlamentos para acompanhar os processos de integração. O sonho começou a se fazer realidade.

Ao constatar os problemas que o Mercosul apresenta hoje surge a indagação de onde nasceram essas dificuldades. Nossa concepção original era de avançarmos numa integração por setores. Previa-se tempo e espaço para que as assimetrias fossem eliminadas e que o processo como um todo evoluísse de forma gradual e segura. Os governos posteriores, contudo, resolveram abandonar essa estratégia e concentrarem-se apenas numa área de livre comércio. O projeto foi reduzido a uma mera competição comercial. A palavra de ordem passou a ser a “tarifa zero”. A desorganização resultante gerou os entraves hoje percebidos.

O Presidente Lula e o Presidente Kirchner concordaram em retomar a idéia inicial. Isso nos dá a esperança de que o processo de integração resgate sua concepção original e a garantia que as dificuldades comerciais serão apenas empecilhos conjunturais momentâneos.

Nossa integração é uma idéia tão grande, tão generosa e tão necessária que vai caminhar, independente de todos nós, de todas as dificuldades, e terá o mesmo destino que teve a Europa. Dentro de alguns anos vamos ter esse espaço comum da América do Sul.

A mídia brasileira cristalizou a expressão que os anos 80 foram a década perdida. Os avanços políticos, institucionais e sociais que tivemos naqueles anos seriam suficientes para mostrar que esta visão é resultado de uma perspectiva estreita e equivocada. Se os indicadores econômicos forem analisados com menos preconceito alguns fatos serão ressaltados.

Quando deixei a Presidência da República, a taxa de desemprego era de 2,36%. Foi o índice mais baixo jamais registrado na História do Brasil. A média durante os cinco anos de meu governo foi de 3,25%.

O PIB brasileiro, em dólares, teve um crescimento de 119% naqueles cinco anos. Tivemos uma média de 17% por ano. O Brasil não teve recessão. Esse foi um dos pontos pelos quais mais me batí. O governo não se sustentaria se tivéssemos um processo recessivo. Foi uma tarefa árdua e com custos mas não houve recessão no Brasil naquele período.

A balança comercial foi deixada com um saldo de 67,2 bilhões de dólares. Só voltou a ser superavitária de uns poucos anos para cá.

A renda *per capita* teve um crescimento de 99%. Um dado que merece ser destacado: em 1989, no final do governo, a renda *per capita* registrada foi de 2.923 dólares. Hoje é de 2.789 dólares.

São os números daquele tempo. São as estatísticas apresentadas pela Fundação Getúlio Vargas e estão disponíveis na Internet.

Como, portanto, é possível afirmar que a década em que se restaurou a Democracia, que viu nascer a integração regional e cujos números econômicos ainda não foram repetidos, foi uma década perdida?

Evidentemente cometí muitos erros. Mas quem governa sabe das circunstâncias em que se governa. Procura-se sempre o melhor.

Há vinte anos assumi a Presidência da República olhando para o futuro, tentando vislumbrar o que viria pela frente. Hoje estou com os olhos no passado vendo o que aconteceu nessas duas décadas. A Democracia se consolidou. O Mercosul é uma realidade e uma esperança. A América Latina se afirma como uma região de paz. ■■■

# Perspectivas eleitorais no Chile. Rumo a um quarto governo da “Concertación”?

Carlos Huneeus \*

**P**ela quarta vez desde o triunfo da Oposição no plebiscito de 1988, que abriu caminho para o fim do regime militar do General Augusto Pinochet (1973-1990) e a transição para a democracia, no próximo mês de dezembro os chilenos votarão para eleger um novo Presidente. Nas três eleições presidenciais e nas quatro eleições parlamentares realizadas desde então, a Concertação (*Concertación de Partidos por la Democracia*) obteve a maioria dos votos, elegendo Patrício Aylwin (PDC, 1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC, 1994-2000) e Ricardo Lagos (PS/PPD, 2000-2006). No entanto, não conseguiu fazer a maioria no Senado, porque tem uma composição mista imposta pelo regime anterior, com Senadores nomeados, a maioria dos quais têm atuado em bloco junto à Oposição.

As eleições presidenciais serão realizadas simultaneamente com as parlamentares, como aconteceu antes, em 1989 e 1993, sendo renovados todos

\* Professor, Instituto de Estudos Internacionais, Universidade do Chile.

Diretor-Executivo do Centro de Estudos da Realidade Contemporânea (Cerc)

chuneeus@corpcerctie.cl

os membros da Câmara de Deputados e a metade dos Senadores eleitos. Essa simultaneidade impõe aos partidos políticos a necessidade de coordenar as campanhas para as duas eleições, sendo o seu principal desafio a nomeação do candidato presidencial. A Oposição designou Joaquín Lavín, a mesma candidatura das eleições precedentes, nas quais teve um excelente resultado, já que esteve perto de derrotar o candidato da Concertação, faltando para isso só 30.000 votos, e obrigando Lagos, o vencedor da disputa, a um segundo turno. A Concertação tem duas pré-candidatas, Michelle Bachelet (PS) e Soledad Alvear (PDC), ex-Ministras de Defesa e Relações Exteriores, respectivamente, do atual governo, uma das quais deverá ser contemplada com a escolha comum. Haverá também um terceiro candidato, dos comunistas, movimentos ecológicos e humanistas, estimulados pelo bom resultado alcançado nas eleições municipais de 31 de outubro de 2004, quando obtiveram 9,4% dos votos.

O presente artigo analisa o cenário político chileno com relação a essas eleições, no contexto geral do desenvolvimento político do país, e consta de três partes. Na primeira, fazemos uma breve apresentação dos sistemas partidário e eleitoral do Chile; em seguida, são analisadas as particularidades do processo político, especialmente as vantagens e os desafios de uma coalizão que se mantém no governo com três presidentes, consecutivamente, com políticas que têm continuidade, como a de direitos humanos; na terceira parte são analisadas as perspectivas da próxima competição eleitoral.

## Um sistema partidário de pluralismo moderado

Quando a democracia foi restabelecida, em 1990, os partidos que ingressaram no Congresso Nacional expressaram ao mesmo tempo continuidade e mudança com relação ao sistema que havia até o golpe militar de 1973.<sup>1</sup> Três deles eram partidos históricos – o Partido Democrata Cristão (PDC), fundado em 1938 como Falange Nacional; o Partido Radical, que

<sup>1</sup> Timothy R. Scully, “Reconstituting Party Politics in Chile” no livro que compilou juntamente com Scott Mainwaring, *Building Democratic Institutions* (Stanford: Stanford University Press, 1995), pp. 100-137. Para uma análise histórica dos partidos, vide Samuel J. Valenzuela, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, Estudios Públicos Nr.58, outono de 1995, pp.5-77. Sobre a continuidade das preferências eleitorais e dos partidos, vide Samuel J. Valenzuela y Timothy R. Scully, “Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy”, Comparative Politics, 29: 4 (julho de 1997), pp.511-27.

mudou de nome para Partido Radical Social Democrático (PRSD), surgido em fins do século dezenove; e o Partido Socialista, fundado em 1933. Além disso apareceram novas agremiações: uma de centro-esquerda, o Partido pela Democracia (PPD), fundado com caráter instrumental em 1987, para enfrentar o plebiscito, e duas de direita: a União Democrática Independente (UDI) e a Renovação Nacional (RN), fundadas ambas em 1983.

Uma mudança foi o fato de que o Partido Comunista (PC) não conseguiu nenhum assento. Antes do golpe esse partido tinha recebido um importante apoio eleitoral, chegando a obter 16,2% dos votos nas eleições parlamentares de março de 1973, e teve uma participação destacada no processo político que levou a esquerda ao poder em 1970, com o Presidente Salvador Allende.<sup>2</sup> Tinha sido o terceiro maior partido comunista do Ocidente, depois do PC da Itália e da França.

A continuidade dos partidos históricos foi possível devido a importantes mudanças programáticas, de estratégia política e de dirigentes. O PDC abandonou a sua política de “caminho próprio”, que lhe permitiu alcançar o poder mas que o isolou dos outros, porque não buscou alianças que lhe teriam permitido governar em coalizão durante o governo de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). A partir da sua oposição ao autoritarismo, optou por uma estratégia de cooperação com outros partidos do centro e da esquerda, que manteve durante o regime democrático.<sup>3</sup>

O PS passou por um importante processo de renovação programática, abandonando o marxismo e adotando uma orientação baseada na social democracia, próxima do socialismo espanhol. Algumas das suas personalidades mais destacadas, que estiveram no Parlamento ou no Ministério eram dirigentes que pertenciam a pequenos grupos esquerdistas surgidos no fim da década de 1960, com a divisão do PDC e do PR.

<sup>2</sup> O PC perdeu o apoio popular porque na oposição ao autoritarismo escolheu a via da violência, que foi rejeitada pela oposição democrática por ser funcional para Pinochet, e além disso não propôs a votação do Não no plebiscito de 1988. Nenhum partido convidou o PC a ingressar na Concertação, e o partido está excluído do Parlamento, além de tudo por que o sistema binomial lhe impõe uma barreira muito alta para conseguir um assento.

<sup>3</sup> Huneeus, Carlos, “A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile”, em Scott Mainwaring e Timothy S. Scully (eds.) *Christian Democracy in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 2003). pp.121-161.

Embora com diferentes partidos, a direita retomou o seu bipartidarismo histórico, que se estendeu desde meados do século dezenove até 1965,<sup>4</sup> quando liberais e conservadores se dissolveram, em consequência da derrota eleitoral nas eleições presidenciais de 1964 e parlamentares de 1965, fundando no ano seguinte o Partido Nacional, que se dissolveu imediatamente depois do golpe militar.

A UDI foi fundada pelos dirigentes do *Movimiento Gremial*, conhecidos como “gremialistas”, criado em 1965 na Universidade Católica, por iniciativa do estudante de Direito Jaime Guzmán, que chegou a contar com grande apoio no movimento estudantil. Esse movimento desenvolveu uma oposição ativa ao Governo Allende, e apoiou os novos governantes de 1973, assumindo cargos de direção em diversos órgãos do governo central, e servindo como prefeitos em muitos municípios. Guzmán foi o principal colaborador civil do General Pinochet, e teve uma participação ativa no preparo da Constituição de 1980.<sup>5</sup> Esses fatores de poder converteram os “gremialistas” no principal grupo de poder civil durante o regime autoritário, fornecendo-lhe as bases para formar um partido que contou com dirigentes e militantes em todo o país. Na fase democrática os “gremialistas” defenderam o regime militar e a continuação de Pinochet como Comandante em Chefe do Exército, mantendo cerrada oposição até a metade do terceiro governo civil, e adotando, a partir do fim da década de 1990, uma política de confrontação com o PDC, visando tirar-lhe votos. Foi o único partido chileno que conseguiu ampliar o seu apoio eleitoral, de 14,5% em 1989 a 25,1% em 2001, o que lhe permitiu converter-se no principal do país nas eleições parlamentares de 2001, deslocando o PDC. Mas não conseguiu repetir esse resultado nas eleições municipais de 2004, quando o PDC pôde amenizar seu enfraquecimento eleitoral, confirmando-se como o primeiro entre os partidos políticos, que já o tinha sido desde as eleições municipais de 1963.

<sup>4</sup> Valenzuela, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”.

<sup>5</sup> Vide uma análise do papel de Guzmán e do “gremialismo” no regime autoritário em Huneeus, Carlos, *El régimen de Pinochet* (Santiago: Editorial Sudamericana, 2000), cap.7.

Quadro 1: Resultados das eleições parlamentares, votos para Deputados, 1989-2001.

Quadro 1: Resultados das eleições parlamentares, votos para Deputados, 1989-2001.				
	1989	1993	1997	2001
PDC	26,6	27,1	23	18,9
PPD	11,5	11,8	12,9	12,7
PS	9,1	12,5	11,9	10
PRSD	3,9	3,0	3,1	4,1
RN	19,5	17,5	17,6	13,8
UDI	14,5	15,0	17,2	25,1
Independentes Década	0,2	0,7	1,1	5,3
UOC	--	3,2	1,2	--
Verdes	0,2	--	--	--
Humanistas	0,8	1,0	2,9	1,1
PC	5,3	5,0	6,9	5,2
Outros	7,1	1,5	1,6	3,7

Fonte: Calculado com base na informação fornecida pela Diretoria do Registro Eleitoral, complementada com informações da imprensa, para identificar o partido dos candidatos independentes nas eleições de 1989.

A RN foi fundada por personalidades que tinham pertencido ao PN e que tiveram uma participação menos ativa no regime militar, muitas das quais estiveram na semi-oposição.<sup>6</sup> Embora tenha apoiado o “Sim” no plebiscito de 1988, diferenciou-se da UDI, que reconheceu imediatamente a vitória do “Não” na noite dramática de 5 de outubro, antes mesmo das autoridades governamentais, e quando a UDI se mantinha em silêncio. A partir da inauguração do regime democrático adotou uma política de claro apoio à consolidação da democracia, criticou as violações dos direitos humanos e apoiou o governo em algumas importantes iniciativas legais, como a reforma tributária de 1991, que lhe permitiu ter recursos para financiar uma ativa política social, dirigida contra a pobreza extrema. Embora tenha integrado uma lista comum com a UDI na Aliança pelo Chile, a competição entre os dois tem sido muito intensa – consequência das diferenças políticas e de biografia entre os dirigentes das duas coletividades.

<sup>6</sup>Linz, Juan J., “Opposition to and under an Authoritarian Regime: Spain”, em Robert A. Dahl (ed.) *Regimes and Oppositions*, (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 171-260.

UDI e RN partiram em condições melhores do que as do PN, antes da queda da democracia, pois em 1989 alcançaram 34,2% dos votos, muito mais do que os 21,1% recebidos pelo PN nas últimas eleições antes do fim do regime democrático.

A existência de cinco partidos e meio com representação parlamentar, competência eleitoral com tendência para posições centristas, abandono de posições programáticas maximalistas e a disposição para negociar e transigir, por parte dos seus dirigentes, criou as condições para criar um sistema de partidos de pluralismo moderado.<sup>7</sup>

## O sistema eleitoral e o seu impacto sobre o sistema político.

O sistema político está dominado por duas alianças políticas, a Concertação e a Aliança pelo Chile,<sup>8</sup> que competem nas eleições presidenciais, parlamentares e locais, contando com 85% dos votos nos pleitos municipais e mais de 90% nas eleições parlamentares. Nestas duas últimas eleições o PS e o PPD fizeram um pacto, impedindo a competição entre os seus candidatos. O PDC apresentou-se em separado, e os seus candidatos competiram com os do PS/PPD.

A existência das coalizões não pode ser deduzida do sistema eleitoral, mas sim das condições do desenvolvimento político chileno, que desde antes do regime autoritário não pode ser reduzido às coalizões, caracterizando-se pela grande polarização e o confronto que levou à derrubada da democracia e às condições em que se desenvolveu o regime militar, o qual dividiu o país entre amigos e inimigos, incluindo todos os opositores neste último grupo.

A Concertação tem uma longa história comum, que começa com a defesa dos presos políticos, poucos dias depois do golpe militar, e prossegue através de várias organizações, que permitiram aos seus dirigentes criar vínculos de confiança política, úteis para superar suas diferenças.<sup>9</sup> A presidência confere incentivos institucionais importantes à coalizão, com presidentes que gozam de um apoio superior ao recebido pelo próprio governo.

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, (Madrid, Alianza Editorial, 1980).

<sup>8</sup> O nome *Alianza por Chile* foi adotado nas eleições presidenciais de 1999. Nos pleitos anteriores a directa se apresentou com outros nomes.

<sup>9</sup> As principais organizações foram o Grupo de Estudos Constitucionais, conhecido como “Grupo dos 24”, em 1978; a Aliança Democrática, em 1983; e a Concertação de Partidos pela Democracia, no começo de 1988.

Quanto à Aliança pelo Chile, possui também antecedentes históricos. Seus dirigentes e parlamentares participaram do regime militar – 93% dos deputados da UDI eleitos de 1989 e 68% dos da RN tinham ocupado cargos políticos naquele regime.

Embora os dois partidos tenham visões distintas sobre as violações dos direitos humanos (criticadas pela RN), coincidem na defesa das suas reformas econômicas, e têm igualmente uma longa experiência comum de confrontação com o PDC e com os partidos da esquerda, apoiada na longa tradição anticomunista da direita.

Em consequência, o binominalismo apenas facilita as coalizões de governo e oposição, mas não constitui a sua causa.

O Congresso chileno é bicameral. A Câmara de Deputados tem 120 membros, eleitos por quatro anos, dois por distrito eleitoral, havendo 60 distritos eleitorais. O Senado tem uma composição mista: 38 Senadores são eleitos, sendo dois por distrito (os distritos são 19, e na Constituição de 1980 eram 13, tendo sido ampliado esse número na reforma constitucional de 1989). Nove Senadores, chamados “institucionais” ou “designados” não são eleitos; quatro deles são nomeados pelo Conselho de Segurança Nacional, três pela Corte Suprema, em escolhas separadas, e dois pelo Presidente da República. Há um Senador vitalício, que é o ex-Presidente Frei Ruiz-Tagle.<sup>10</sup> Os Senadores eleitos têm um mandato de oito anos, sendo renovados metade deles a cada quatro anos, em eleições simultâneas com as dos Deputados.

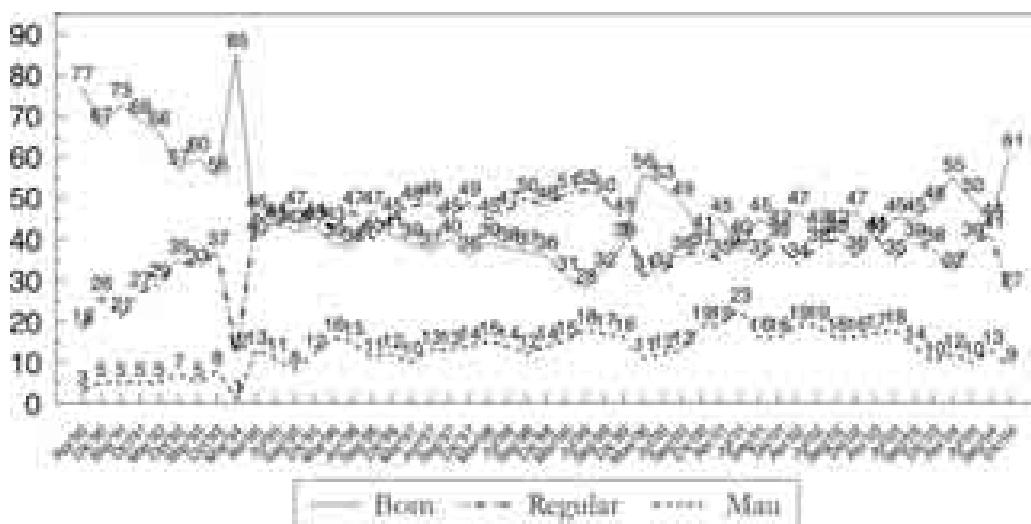
Diferentemente da Constituição de 1925, que permitia a eleição de um presidente com minoria de votos se a eleição fosse ratificada pelo plenário do Congresso,<sup>11</sup> a Constituição atual, de 1980, exige a maioria absoluta, havendo uma *ballotage* – ou seja, um novo escrutínio – se isso ocorrer. Nas duas primeiras eleições a Concertação saiu vitoriosa no primeiro turno, com Patrício Aylwin

<sup>10</sup> Há um projeto de reforma constitucional negociado entre a Concertação e a Aliança pelo Chile destinado a suprimir os Senadores designados e vitalícios, para fazer com que o Senado seja composto exclusivamente por membros eleitos.

<sup>11</sup> Isto aconteceu em quatro das nove eleições presidenciais, desde o fim da ditadura de Ibáñez, em 1931 - em 1946, 1952, 1958 e 1970. Neste último ano o vitorioso foi Salvador Allende (PS), candidato da Unidade Popular, eleito com os votos do PDC depois de assinado um Estatuto de Garantias Democráticas, que implicou uma reforma da Constituição destinada a fortalecer a autonomia das instituições políticas e dos militares.

(PDC), em 1989, que recebeu 53,8% dos votos, e Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC), em 1993, com 54,8%. Como dissemos, na terceira eleição, em 1999, Ricardo Lagos ganhou no segundo turno, com 50,27%. Todos esses presidentes tiveram uma alta aprovação por parte do eleitorado, o que é extraordinário porque a coalizão está no governo há quinze anos. O apoio recebido pelo Presidente Lagos é excepcional, pois está aumentando no final do seu mandato, e quebra assim a tendência natural para que o Chefe do Executivo tenha um menor apoio no fim do seu governo.

A opinião sobre os Presidentes Patrício Aylwin / Eduardo Frei / Ricardo Lagos\*, 1990-2004.



existiu até o golpe militar, adotado porque era o que melhor correspondia às divisões da sociedade e ao multipartidarismo. Nos anos 1960 havia seis partidos relevantes, embora com tendências centrífugas, que o converteram em um exemplo de pluralismo polarizado, segundo a tipologia de Sartori.<sup>12</sup>

O binominalismo foi regulamentado depois do plebiscito de 1988, quando ficou evidente que a direita seria minoritária nas eleições presidenciais e parlamentares de 1989, com o objetivo de atenuar o seu enfraquecimento eleitoral. Por isso favorece a primeira minoria, que com 33,5% dos votos pode obter a metade dos cargos disputados. É preciso 67% dos votos para que uma lista obtenha os dois assentos.<sup>13</sup> Não pode portanto ser classificado entre os sistemas majoritários, porque não privilegia a maioria; ao contrário, a prejudica, porque com 66% dos votos o partido majoritário teria apenas a metade dos cargos submetidos à eleição. E também não pode ser considerado como um critério proporcional, porque distorce a representação política, embora isto não seja fatal, porque os efeitos dos sistemas eleitorais são determinados preferentemente por certos fatores do sistema político, assim como pelas divisões existentes no país.<sup>14</sup>

O sistema binomial é defendido pela Oposição porque seria um fator importante a contribuir para a governabilidade do país, criando duas grandes coalizões, uma no Governo, a outra na Oposição, facilitando assim a tomada de decisões. No entanto, esta afirmativa é um equívoco, porque a Concertação precede o estabelecimento deste sistema eleitoral. Portanto, a governabilidade foi conseguida a despeito do binominalismo, criticado severamente por vários motivos.

Em primeiro lugar, ele obriga os partidos a competir formando coalizões amplas, para poder conquistar um cargo eletivo. Isto impediu que o Partido Comunista obtivesse qualquer assento, embora até 1973 tenha sido um partido

<sup>12</sup> Sartori, *Partidos e Sistemas de Partidos*.

<sup>13</sup> Nas eleições de 2001 a direita elegeu os dois candidatos em um distrito, correspondente ao setor de melhor nível econômico de Santiago (Las Condes, Vitacura y Barnechea) e a Concertação teve o mesmo êxito em quatro distritos. Com relação ao Senado, nestas eleições a Concertação conseguiu eleger os dois candidatos em um único distrito, na VIII Região.

<sup>14</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

<sup>15</sup> Dahl, Robert A., *Polyarchy*. (New Haven: Yale University Press, 1971), apêndice B, tabela A-3.

importante, e apesar de ter conseguido nas eleições 5% e 5% dos votos, o que não o impediu de ser excluído da vida parlamentar. O sistema não permite também o ingresso de novos partidos, que poderiam integrar no sistema político eleitores que não estão representados pelas agremiações existentes, e portanto não participam das eleições.

Em segundo lugar, como cada lista só pode conseguir um assento, não há uma competição entre as coalizões e os partidos que são adversários, mas apenas dentro de cada lista, entre os candidatos de partidos aliados. É uma competição que cria grandes tensões em cada aliança, e que tem provocado incidentes, pondo em perigo a sua unidade. Nas eleições de 1997, para derrotar o candidato da RN, a UDI promoveu uma estratégia eleitoral espetacular, acusando constitucionalmente o Presidente da Corte Suprema de consumir drogas. Provocou assim um fato político que causou enorme comoção em todo o país e deixou em segundo plano o outro candidato da lista. Logrou assim alcançar o seu objetivo, mas pressionando ao máximo as relações com a RN, e provocando um dano no tribunal supremo da nação, considerado pouco confiável pela cidadania.

Para evitar a repetição de incidentes de gravidade, como este, nas eleições para o Senado de 2001 os partidos da direita renunciaram à competição em sete dos nove distritos onde haveria votação, concordando com os nomes escolhidos para Senador e garantindo o resultado pretendido mediante a inscrição de um único candidato ou fazendo-o acompanhar por um competidor de pouco peso eleitoral, quando não era possível fechar um acordo naquele sentido. É o que provavelmente voltará a acontecer em vários distritos nas eleições parlamentares deste ano, para alcançar a unidade da coalizão de modo a enfrentar adequadamente a eleição presidencial.

Trata-se de uma solução muito negativa para o sistema político, porque implica em negar a competição eleitoral, prejudicando a confiança no sistema democrático e transformando as eleições em meros atos de ratificação das pessoas previamente designadas para integrar o Congresso.

Em terceiro lugar, o sistema binomial dá um poder excessivo aos dirigentes dos partidos, que ao preparar a lista dos candidatos podem definir o nome dos eleitos. Como não há uma competição genuína, em muitos distritos os cidadãos têm pouco interesse em votar, porque neles o resultado das urnas

é conhecido de antemão, e em muitos casos o eleitor não tem um candidato do seu partido, mas da coalizão.

É um sistema que não poderá prevalecer indefinidamente, porque prejudica os partidos e dificulta uma competição eleitoral sadia. No entanto, será muito difícil eliminá-lo, porque isso implicaria uma reforma eleitoral com enormes repercussões, obrigando os partidos a entrar em uma competição autêntica. Esta perspectiva cria uma sombra de incerteza entre os dirigentes políticos, o que os leva a não alterar a situação. Além disso, a mudança é de realização complexa, porque requer uma reforma constitucional para modificar o sistema de composição do Senado, que está inscrito na Carta fundamental.

## Os problemas da participação eleitoral.

No regime democrático, anterior a inscrição no registro eleitoral, foi obrigatória a partir de uma reforma eleitoral realizada em 1962. O voto era obrigatório, embora não houvesse punição séria para os que não votassem. O comparecimento dos eleitores era limitado, porque a cidadania só foi concedida aos analfabetos com a reforma constitucional de 1970, permitindo-lhes votar pela primeira vez nas eleições municipais de 1971. Portanto, o acesso à democracia de massa foi muito tardio, ao contrário do que aconteceu na Argentina e no Uruguai, o que levou Dahl a definir o Chile como uma poliarquia plenamente inclusiva, considerando-o um “caso especial”, juntamente com a Suíça e os Estados Unidos da América.<sup>15</sup>

O regime militar alterou esses mecanismos. A inscrição eleitoral é voluntária, e o registro se encerra três meses antes de cada eleição, reabrindo trinta depois do tribunal certificador das eleições sancionar os respectivos resultados.

Quadro 2. Os eleitores no regime democrático anterior, 1952 - 1973

Ano	Eleições	Eleitores Potenciais a	Número Inscritos	Número não inscritos	% inscritos
1952	Presidenciais	3.372.158 <sup>a</sup>	1.105.029	2.267.129 <sup>b</sup>	32,8
1958		4.184.089 <sup>c</sup>	1.497.902	2.686.187	35,8
1964		5.143.248 <sup>d</sup>	2.915.220	2.228.028	56,7
1970		5.771.050 <sup>e</sup>	3.539.757	2.231.293	61,3
1973	Parlamentares	6.527.962 <sup>f</sup>	4.510.060	2.017.902	69

Notas:

<sup>a</sup> Os eleitores potenciais representam a população maior de 18 anos.

<sup>b</sup> Esses dados correspondem ao Censo de 1952.

<sup>c</sup> Os eleitores potenciais de 1958 foram estimados a partir da população total maior de 15 anos em 1955. Fonte: CEPAL, *Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo y Edad, Total/Pais 1955 - 2050*, INE.

<sup>d</sup> Os eleitores potenciais de 1964 foram estimados a partir da população total maior de 15 anos de 1965. Fonte: *ibid.* INE.

<sup>e</sup> Os eleitores potenciais de 1970 foram estimados a partir da população total maior de 15 anos de 1970. Fonte: *ibid.* INE.

<sup>f</sup> Os eleitores potenciais de 1973 foram estimados a partir da população total maior de 15 anos de 1973. Fonte: *ibid.* INE.

Fonte: María Lagoa, *La participación electoral en Chile, 1952-2001*, tese sobre o projeto CEPAL, 2004, não publicada.

O regime autoritário ordenou a preparação de um novo registro eleitoral porque o existente no anterior regime democrático foi queimado depois do golpe de 1973, porque os novos governantes consideraram que tinha sido manipulado pelos partidos da Unidade Popular. As inscrições foram abertas em fevereiro de 1987, com a finalidade de atender ao plebiscito sucessório. O governo não promoveu uma campanha para estimular as inscrições por considerar que os seus partidários teriam muito interesse em fazê-la, e uma inscrição ampla beneficiaria a Oposição. Com efeito, foram os partidos da oposição democrática que fizeram uma campanha ativa em favor das inscrições, a qual no entanto precisou vencer as desconfianças dos que acreditavam que o plebiscito sucessório não tinha sentido, porque os resultados seriam manipulados pelos militares. A campanha teve êxito, porque se conseguiu uma taxa de inscrição muito alta, chegando a atingir 92,2% dos inscritos potenciais – porcentagem muito superior à alcançada no fim do antigo regime democrático.

Quadro 3. Os eleitores no novo regime democrático, 1988 - 2001

Ano	Eleições	Eleitores Potenciais (1)	Número Inscritos (2)	Número não inscritos	Porcentagem Inscritos
1988	Plebiscito	8.062.384	7.433.913	626.471	92,2
1989	Presidenciais e Parlamentares	8.242.761	7.557.537	685.224	90,6
1992	Municipais	8.773.663	7.840.008	933.655	89,3
1993	Presidenciais e Parlamentares	8.951.320	8.085.439	865.881	90,3
1996	Municipais	9.463.723	8.073.368	1.390.355	85,3
1997	Parlamentares	9.627.200	8.069.624	1.557.576	83,8
1999	Presidenciais	9.944.860	8.084.476	1.860.384	81,2
2000	Municipais	10.160.354	8.099.363	2.010.991	80
2001	Parlamentares	10.160.354	8.064.629	2.035.725	79,8
2004	Municipais	10.460.000	8.012.065	2.387.935	77,01

(1) *Estadísticas Demográficas*, INE 2001. [http://www.ine.cl/chile\\_cifras/f\\_chile\\_cifras.htm](http://www.ine.cl/chile_cifras/f_chile_cifras.htm). Os eleitores potenciais representam a população maior de 18 anos.

(2) *Estadísticas de Inscripciones Habilis y Mesas Receptoras de Sufragios*, Serviço Eleitoral, 29 de Outubro de 2000.

Fonte: Marta Lagos, a mesma do quadro anterior.

Desde a grande mobilização eleitoral, por ocasião do plebiscito de 1988, o ritmo das inscrições se deteve, porque os jovens não se aproximam dos postos de registro eleitoral. A tramitação dessas inscrições é uma exigência anacrônica e injusta para com os jovens, pois há uma inscrição automática para o serviço militar obrigatório mas não para adquirir a plena cidadania, com a obtenção do título eleitoral.

A marginalização dos jovens tem provocado uma diminuição cada vez maior da porcentagem dos inscritos com relação ao número potencial de eleitores. Para as eleições presidenciais de 1999 havia 81,2% inscritos, mas para as eleições municipais de 2004 esse índice caiu para 77% dos eleitores potenciais, revelando a ausência nas urnas de dez e meio milhões de chilenos, que poderiam exercer a sua cidadania.

No entanto, em todas as eleições a participação eleitoral dos inscritos tem sido muito elevada (superior a 85%), com a exceção das eleições

parlamentares de 1997. O crescente envelhecimento do corpo eleitoral cria problemas cuja solução é inevitável para que as eleições cumpram as funções que lhes correspondem em uma democracia.<sup>19</sup>

Quadro 4. Evolução da participação eleitoral, 1988 - 2004

Ano	Eleições	Votos emitidos	Votos válidos	% votos válidos
1988	Presidenciais	7.253.045	7.086.689	97,7
1989	Presidenciais	7.157.725	6.978.892	97,8
1992	Municipais	7.040.839	6.408.062	91,01
1993	Parlamentares (Deputados)	7.385.016	6.738.859	91,3
1996	Municipais	7.092.183	6.110.996	86,2
1997	Parlamentares (Deputados)	7.046.361	5.795.783	82,1
1999		7.271.572	7.055.116	97,0
2000	Presidenciais	7.320.753	7.176.697	98,0
2000	Municipais	7.087.886	6.515.574	91,9
2001	Deputados	7.034.202	6.144.003	87,3
	Senadores	1.975.017	1.732.415	87,7
2004	Municipais	6.546.714	5.833.611	89,1

(1) Os eleitores potenciais representam a população maior de 18 anos. *Estadísticas Demográficas*, INE 2001. [http://www.ine.cl/chile\\_cifras/f\\_chile\\_cifras.htm](http://www.ine.cl/chile_cifras/f_chile_cifras.htm)

(2) *Estadísticas de Inscripciones Hábiles y Mesas Receptoras de Sufragios*, Servicio Electoral, 29 de outubro de 2000

(3) y (4) Servicio Electoral: *Escrutinio Elección senadores 1993, 1997. Escrutinio Elección diputados 1993, 1997. Escrutinio Elecciones presidenciales 1989, 1993 y 2000. (3) y (4). Elecciones municipales, Elección de concejales, 28 de junio 1992. Escrutinio General. Servicio Electoral de Chile. Elección de concejales, Servicio Electoral 1996. Escrutinio Elecciones Municipales 1992*. Fonte: A mesma do Quadro anterior, Quadro 4.

<sup>19</sup> Em 2004 o governo do Presidente Lagos apresentou ao Congresso um projeto de Lei visando criar a inscrição automática no registro eleitoral e o voto voluntário. Nos partidos da Concertação não há consenso sobre o voto voluntário, por temer-se que possa debilitar a participação dos eleitores e beneficie a direita, provocando uma maior influência do poder econômico nas campanhas, como mostra a experiência comparada. A oposição rejeita a inscrição automática e apoia o voto voluntário. Os argumentos contra o voto voluntário foram expostos recentemente por Lijphart, Arend, em "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996", American Political Science Review, vol. 91, Nr.1, Março de 1997, pp. 1-14.

## As vantagens da continuidade dos governos.

O desenvolvimento político a partir de 1990 significou terminar com a instabilidade governamental que caracterizou a evolução política do país entre 1946 e 1973, quando depois de cada eleição ocupava o palácio de La Moneda um presidente de diferente posição, com novos planos para melhorar as condições econômicas e sociais, introduzindo mudanças nas políticas, nem sempre em uma direção apropriada.<sup>20</sup>

A continuidade representada por três presidentes pertencentes a uma mesma coalizão tem sido um fator favorável ao desenvolvimento político e econômico do Chile, possibilitando a estabilidade das políticas de modernização econômica promovidas pelos governos da Concertação, as quais têm levado a modificações institucionais de importância nas medidas adotadas pelo regime precedente.

Três governos dos mesmos partidos não conduziram a uma perda de renovação das políticas, nem produziram uma elite governante limitada a um número reduzido de pessoas que tivessem permanecido nos seus cargos durante muitos anos, o que teria enfraquecido a iniciativa política e a capacidade inovadora da coalizão. Não ocorreram esses efeitos negativos porque cada presidente nomeou novos ministros, subsecretários, embaixadores, intendentes e governadores. Nenhuma pessoa continuou no mesmo cargo em dois governos, e os que exerceram dois cargos diferentes em dois governos constituem uma exceção.<sup>21</sup>

Houve continuidade na orientação da economia de mercado, tendo a empresa privada e a abertura da economia como os traços mais importantes, o que permitiu lançar as bases de uma economia que cresceu fortemente entre 1985 e 1997, alcançando um crescimento médio anual de 7%, que se reduziu fortemente devido à crise asiática de 1997-1998 e às medidas adotadas pelo Banco Central para enfrentá-la, voltando só depois de alguns anos ao ritmo inicial, com 5% de crescimento em 2004 e previsões entre 5% e 6% para 2005. A abertura da economia teve um

<sup>20</sup> Vide uma boa apresentação do desenvolvimento político e econômico em Collier, Simon e Sater, William F. *Historia de Chile, 1808-1994*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1998) y Angell, Alan, *Chile de Alessandri a Pinochet: en Busca de la Utopía* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1993).

<sup>21</sup> O caso mais destacado é o de José Miguel Insulza, que foi Ministro de Relações Exteriores e Ministro Secretário Peral do Presidente Frei, e Ministro do Interior de Lagos. Ele participou também dos Governos de Frei y Lagos .

impulso considerável, com vários tratados de livre comércio assinados com outros países, a começar com o México, seguido pelos Estados Unidos e a União Européia, o que não teria sido possível com um regime militar.

Os governos da Concertação aplicaram medidas severas contra a inflação elevada que caracterizou o regime militar, e que nos seus últimos anos foi motivada por medidas populistas visando preparar o plebiscito sucessório de 1988 e as eleições presidenciais de 1989, tendo chegado naquele ano a 27%. Depois disso a inflação caiu de forma sistemática, chegando em 1994 a um só algarismo, e se estabilizou mais tarde em torno de 2% ao ano. Houve também uma política decidida de combate à pobreza, que conseguiu reduzir à metade o número de pobres existente no fim do regime Pinochet.<sup>22</sup>

A política de tratamento das violações dos direitos humanos cometidos durante o período autoritário tem sido uma constante dos três governos da Concertação, dada a amplitude da coerção aplicada pelo regime de Pinochet, representada em larga medida pela própria pessoa do General. Como ele permaneceu como Comandante em Chefe do Exercito até 10 de março de 1988, e nesses anos não colaborou com a consolidação da democracia, mas ao contrário dificultou esse processo, isso contribuiu para manter viva a lembrança do seu governo, e quando deixou a chefia do exército foram iniciados vários processos contra ele. O General Pinochet ajudou a manter vivo o passado, e sua viagem à Inglaterra, em outubro daquele ano, provocou uma humilhante prisão em Londres, devido a uma decisão da Justiça espanhola, executada eficazmente pela polícia britânica. Após um ano e meio preso em Londres,<sup>23</sup> Pinochet foi autorizado a retornar ao Chile para ser processado pela Corte Suprema, em agosto de 2000. A Justiça chilena não o condenou porque os seus advogados recorreram a um recurso legal extremo: declarar que não se encontrava no gozo de boa saúde mental. Mais tarde, a memória do General demonstrou estar ainda mais prejudicada quando da denúncia feita pelo Senado dos Estados Unidos, em junho de 2004, revelando a existência de contas milionárias em dólares, em um banco da capital norte-americana. A imagem

<sup>22</sup> O melhor estudo das políticas econômicas dos governos da transição é o de French-Davis, Ricardo, *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres Décadas de Política Económica en Chile* (Santiago: J.C. Saez Editor, 2003), 3<sup>a</sup> edição atualizada.

<sup>23</sup> Seus efeitos na política chilena foram analisados em Carlos Huneeus, “The consequences of the Pinochet case for Chilean politics”, em Madeleine Davis (ed.) *The Pinochet Case. Origins, Progress and Implications* (Londres: Institute of Latin American Studies, 2003), pp. 169-188.

do estadista que só se preocupava com o bem do seu país foi derrubada violentamente, e Pinochet terminará sua vida perseguido pelo Serviço de Impostos Internos por não ter pago impostos sobre esses rendimentos.

A importância do problema dos direitos humanos foi ressaltada desde o princípio pelo Presidente Aylwin, que considerou ser uma necessidade ética e política conhecer a verdade sobre os abusos cometidos e “na medida do possível”, fazer justiça a respeito dos crimes cometidos. O que era muito difícil, porque dependia de um sistema legal herdado, com uma lei de anistia de 1978 aplicável a todos os excessos cometidos desde o golpe militar, e também porque não se esperava uma colaboração por parte dos tribunais, que tinham tolerado esses excessos.

## Os direitos humanos e o desenvolvimento da democracia.

Os principais marcos da política de averiguação dos excessos cometidos pelo regime militar foram, em primeiro lugar, o relatório preparado pela Comissão de Verdade e Reconciliação convocada pelo Presidente Aylwin, logo que assumiu a presidência, integrada por personalidades que defenderam os direitos humanos, advogados e acadêmicos, a qual ficou conhecida como “Comissão”.<sup>24</sup> Apoiando-se na documentação reunida pelo Vigário da Solidariedade do Arcebispado de Santiago, criado pelo Cardeal Arcebispo Raúl Silva Henríquez para defender os detidos, pôde relatar os casos de repressão que terminaram com a morte de 2279 pessoas.<sup>25</sup> Esse trabalho foi rejeitado pelos militares, especialmente pelo General Pinochet, que era então o Comandante em Chefe do exército, porque os fatos denunciados tinham sido provocados por agitadores da extrema esquerda.

O segundo marco foi a Mesa de Diálogo, criada por iniciativa do Ministro de Defesa Edmundo Pérez (PDC), no fim do governo do Presidente Frei, quando

<sup>24</sup> Seu presidente foi Raúl Rettig, conhecido político radical, que foi Deputado, Senador e serviu como Embaixador do Presidente Allende no Brasil.

<sup>25</sup> Este dado é mais elevado, conforme a estimativa feita pela Corporação Nacional de Reparação e Reconciliação, criada pela Comissão Rettig, chegando a 3.197 pessoas mortas, número admitido pelo Estado com respeito às políticas de reivindicação política e econômica. Mais da metade das mortes ocorreram em 1973, mas um grande número de pessoas perderam a vida nos três anos seguintes, conforme analisamos em Huneeus, *El régimen de Pinochet*, caps.1 e 2.

Pinochet estava preso em Londres por decisão da Justiça espanhola, que o processava por crimes cometidos contra cidadãos dessa nacionalidade. Participaram da Mesa do Diálogo representantes dos Comandantes dos três ramos das Forças Armadas, personalidades da comunidade dos direitos humanos e da sociedade civil, em um trabalho concluído quando Lagos ocupava a presidência. Foi subscrito um documento em que os representantes militares reconheceram e admitiram ter feito desaparecer cadáveres, que foram lançados ao mar.

O terceiro marco foi a Comissão Nacional sobre Prisão Política e a Tortura, constituída pelo Presidente Lagos em 2003, e formada por personalidades do mundo dos direitos humanos e da sociedade civil, a qual ficou conhecida como “Comissão Valech”, por ter sido presidida por Monsenhor Sergio Valech, que tinha sido Vigário da Solidariedade. Sua tarefa consistia em examinar os casos de tortura ocorridos durante o regime autoritário, receber denúncias das pessoas afetadas e propor ao Presidente uma política de reparação. O Relatório contendo os resultados desse trabalho, divulgado pelo Presidente Lagos em fins de novembro,<sup>26</sup> retratou uma realidade dramática, com base nas declarações de milhares de pessoas, homens e mulheres, que submeteram o seu caso à Comissão. Estimou-se que mais de trinta mil pessoas estiveram presas nos numerosos centros preparados para esse fim, e uma proporção significativa desses indivíduos foram torturados.

Nos últimos anos os tribunais levaram adiante vários processos contra militares que participaram das violações dos direitos humanos, e esses processos têm permitido constatar os fatos denunciados, embora tenham demorado em condená-los. O primeiro processo nesse sentido foi iniciado contra o General reformado Manuel Contreras, que tinha exercido a chefia da Diretoria de Inteligência Nacional (Dina), a principal organização repressiva, que perpetrhou ações terroristas no Chile e no exterior,<sup>27</sup> pela sua responsabilidade no atentado que em 1976 tirou a vida de Orlando Letelier, ex-Embaixador do Governo

<sup>26</sup> Tivemos a oportunidade de analisar esse documento em Carlos Huneeus, “El Informe Valech y su aporte al fortalecimiento de la democracia”, Mensaje, Janeiro de 2005.

<sup>27</sup> Os outros casos mais emblemáticos foram o atentado cometido em Buenos Aires, em 30 de setembro de 1974, que custou a vida ao ex-Comandante em Chefe do Exército Carlos Prats, que foi Ministro do Interior do Presidente Allende e da sua esposa, e contra Bernardo Leighton e sua esposa, em setembro de 1975, que os deixou gravemente feridos. Bernardo Leighton era uma das personalidades mais prestigiosas da Democracia Cristã, havendo sido um dos seus fundadores, em 1938, e foi Ministro do Interior do governo de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Anteriormente tinha sido Deputado, Ministro do Trabalho (1937-1938) e da Educação (1950-1952).

Allende em Washington, e Ministro da Defesa durante alguns meses em 1973, assim como de uma cidadã norte-americana, único fato mantido fora da lei de anistia de 1978. Contreras foi condenado a oito anos de prisão.<sup>28</sup>

A imagem negativa dos tribunais, pela sua falta de empenho na defesa dos direitos individuais durante o regime militar foi um fator que influiu na aprovação de uma reforma do Judiciário e uma ambiciosa reforma do direito processual pena, que mudou completamente o sistema vigente desde o século dezenove, e que constitui um progresso importante no aprofundamento da ordem pluralista.<sup>29</sup> Essas reformas consistiram em um grande número de iniciativas, desde a criação de uma Academia Judiciária, para capacitar os juízes de ministros das cortes de apelação até a mudança do procedimento de designação dos ministros da Corte Suprema. Com essa reforma os ministros passaram a ser nomeados pelo Senado, com os votos de dois terços dos seus membros, para garantir o consenso da Oposição, mediante proposta do Presidente da República com base em cinco nomes indicados pelo tribunal mais elevado, o que impede que os seus membros sejam escolhidos por determinação presidencial. Foi aumentado o número de ministros, de 16 para 21, não só para haver mais magistrados, que possam atender às tarefas do tribunal mas também para poder incorporar profissionais procedentes de fora da carreira judiciária, como advogados e acadêmicos destacados, que têm uma visão distinta da dos magistrados de carreira. Procurou-se criar um processo de renovação dos ministros do tribunal superior da nação, estabelecendo a idade máxima de 75 anos, aplicável igualmente aos ministros da corte de apelação.

A reforma processual penal significou terminar o sistema vigente no país desde a promulgação do Código de Processo Penal, no século dezenove, em que o juiz tinha a dupla função de investigar e sentenciar. Para substituí-lo foi criado um procedimento penal a ser desenvolvido com uma duração razoável, com garantias para todos os interessados, “no quadro de um processo oral público, concentrado, contraditório e oportuno.”<sup>30</sup> A reforma criou uma nova instituição, o Ministério

<sup>28</sup> Mais tarde, enquanto cumpria a sua pena Contreras foi processado e condenado por outros delitos e atualmente se encontra preso, por ter sido condenado por um deles.

<sup>29</sup> Sobre a reforma judicial, Jorge Correa, “Cenicienta se queda en la fiesta. El poder judicial chileno en la década de los 90”, en: Drake y Jaksic *El modelo Chileno*, pp. 281-315 y Blanco, Rafael, “El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei”, en: Muñoz-Stefoni (eds.) *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, pp. 187-220.

<sup>30</sup> A melhor análise da reforma judicial é feita por Blanco, Rafael, “El programa de justicia del Gobierno de Eduardo Frei”, en: Muñoz, Oscar-Stefoni, Carolina (eds.) *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle* (Santiago: FLACSO-Editorial Universitária, 2003), pp. 187-220, a citação é da p 202.

Público, composto por fiscais independentes, incumbidos da investigação, de modo que os juízes podem dedicar-se à tarefa que lhes é própria: com suas sentenças, decidir os conflitos que chegam ao conhecimento dos tribunais. Além disso, o processo penal foi simplificado, com um procedimento oral que acelera a sua conclusão, procurando superar a lentidão que caracterizava o antigo procedimento.

Finalmente, a política de direitos humanos também contribuiu para a modernização de um poder do Estado cujo trabalho é indispensável em uma democracia moderna e em uma economia dinâmica.

## A memória histórica e a cultura cívica.

Para compreendermos as perspectivas eleitorais não podemos deixar de levar em conta o impacto sobre os chilenos da memória histórica a respeito do regime militar, que é muito relevante apesar do tempo transcorrido. Os eleitores dos diferentes partidos não se distinguem pelo apoio dado às principais políticas públicas, em parte porque com a modernização econômica as posições dos partidos se aproximaram. O que caracteriza o eleitor é a sua opinião sobre o regime militar, o desempenho do General Pinochet e as violações dos direitos humanos. Por ocasião dos trinta anos do golpe militar, os meios de comunicação prepararam reportagens sobre esse acontecimento que marcou o destino do país, em resposta ao interesse da população, e essas matérias divulgaram informações sobre esses acontecimentos dolorosos àqueles que não os viveram ou não os conheceram, para que formassem uma opinião a esse respeito.<sup>31</sup>

Há opiniões diferentes sobre o golpe de estado de 1973. Um terço das pessoas consultadas concorda com a alternativa “salvou o país do comunismo”, porcentagem que se eleva a 76% entre os partidários da UDI e a 52% entre os favoráveis à RN. Por outro lado, 52% respaldam a opção “destruiu a democracia”, que aumenta para 80% entre os eleitores dos partidos da Concentração.<sup>32</sup> Os jovens têm opiniões mais críticas do que a população em geral, pois 62% opinam que o golpe destruiu a democracia, porcentagem que cai para 44% entre os que têm mais de 60 anos.

<sup>31</sup> Analisamos o impacto do passado em Carlos Huneeus, *Chile, un País Dividido* (Santiago: Catalonia, 2003).

<sup>32</sup> Resultados de pesquisas de opinião com amostras nacionais urbanas, em 1200 casos, do Barômetro CERC, em dezembro de 2004.

Cerca de 35% dos chilenos acreditam que os militares tinham razão em dar um golpe, e essa proporção sobe para 68% na UDI e para 67% na RN, baixando para 21% no PDC e para 22% entre os socialistas. Enquanto 20% da população faz uma avaliação positiva dos dezessete anos de regime militar, essa apreciação é a mesma de 68% dos eleitores da UDI, mas só de 22% entre os eleitores da RN. O que denota uma clara diferença de opinião entre os dois partidos no referente aos direitos humanos, conforme já observamos. No PDC só 4% dos inquiridos têm uma opinião positiva, e entre os socialistas apenas 3%, dados que não são relevantes.

Há também diferenças de opinião a respeito do General Pinochet. Nas numerosas pesquisas realizadas pela Cerc desde a inauguração do regime democrático, Pinochet contou com um apoio estável e relativamente alto. Aproximadamente 23% opinam que ele passará à história como um dos melhores governantes do Chile no século XX, e uma porcentagem equivalente rejeita a afirmativa de que passará à história como um ditador. Outros 24% pensam que o General passará para a história como um homem bem intencionado que não sabia o que estavam fazendo os seus colaboradores” (63% recusaram essa afirmativa) e 51% pensam que ele será lembrado como o homem que impulsionou e modernizou a economia” (rejeição de 35%).

Essa continuidade das opiniões sobre o passado se deu pela transmissão de pai a filho, da socialização familiar, da educação, dos amigos, do ambiente de trabalho e dos meios de comunicação, em uma sociedade que na década de 1960 era muito politizada, em consequência da modernização social e política muito tardia, com reformas estruturais que foram traumáticas para os latifundiários e para a direita, e que se converteu à democracia de massa também muito tarde, pois só a partir de 1970 os analfabetos puderam votar.

## As perspectivas eleitorais.

A Oposição concorre nas próximas eleições presidenciais com o mesmo candidato apresentado anteriormente, Joaquín Lavín, e a Concertação deve escolher o seu candidato entre Michelle Bachelet (PS), apoiada pelo PPD, e Soledad Alvear (PDC). Esta última é advogada, membro do gabinete deste 1990, havendo organizado o Serviço Nacional da Mulher (Sernam) no primeiro governo democrático. Depois foi Ministra da Justiça do Presidente Frei,

implantando a profunda reforma judicial e processual penal. No governo de Lagos foi Ministra das Relações Exteriores.<sup>33</sup> Médica de profissão, no governo de Frei Michelle Bachelet desempenhou funções do Ministério da Saúde; foi assessora do Ministro da Defesa no governo de Frei, Ministra da Saúde nos dois primeiros anos do governo de Lagos, tendo sido depois nomeada Ministra da Defesa. Sua vida reflete o dramático passado chileno: seu pai foi general da Força Aérea e ocupou um cargo importante no governo do Presidente Allende, quando ele recorreu aos militares para enfrentar a difícil situação econômica do país. Depois do golpe de 1973 foi preso e morreu em consequência das torturas sofridas. Como Ministra da Defesa, este fato deu a Michelle Bachelet uma enorme visibilidade, especialmente por ocasião dos trinta anos do golpe. Na pesquisa realizada em setembro de 2003 ela superou Soledad Alvear como “um dos cinco políticos com mais futuro”, tendo mais tarde consolidado a sua posição.<sup>34</sup>

Diferentemente de 1999, a coalizão governista tem uma alta possibilidade de ganhar a próxima eleição, mas isso vai depender de que a escolha do seu candidato seja o menos conflitiva possível. Em 1999 a Concertação teve uma má experiência na designação de um candidato comum, com a disputa, nas primárias, entre o indicado pelo PDC, o Senador Andrés Zaldívar, e o preferido do PS/PPR, Ricardo Lagos. O primeiro, que ocupava uma posição muito menos favorável nas pesquisas de opinião, fez uma campanha incisiva contra o seu competidor, lembrando a insegurança criada por um candidato esquerdista. Essa campanha prejudicou a Concertação, porque levou um certo número de eleitores da DC a votar em Lavín.

A campanha anterior se desenrolou quando o General Pinochet estava preso em Londres. Em uma decisão que foi criticada por um setor de dirigentes do PS, o governo chileno reagiu à decisão britânica e espanhola, por considerar que ela feria a soberania nacional, exigindo o retorno do General ao Chile porque havia processos em andamento contra ele. Por isso algumas personalidades da comunidade dos direitos humanos e da esquerda extraparlamentar criticaram o governo, acusando-o de querer ajudar Pinochet.<sup>35</sup>

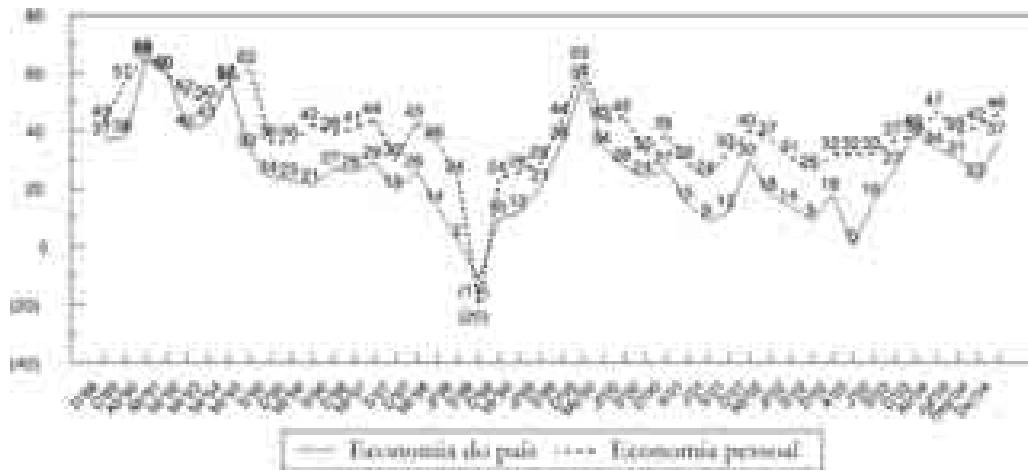
<sup>33</sup> O seu prestígio a levou a ser designada para chefiar a campanha de Lagos no surpreendente segundo turno.

<sup>34</sup> Barômetro CERC, Setembro de 2003.

<sup>35</sup> Vide Madeleine Davis (ed.) *The Pinochet Case. Origins, Progress and Implications* (Londres: Institute of Latin American Studies, 2003). Piom-Berlin, David, “The Pinochet Case and Human Rights Progress in Chile: Was Europe a Catalyst, Cause or Inconsequential?”, *Journal of Latin American Studies*, vol.36, Nr.3, Agosto de 2004, pp. 481-505.

## A situação econômica futura do país e pessoal, 1988-2004

### Diferença entre melhor e pior



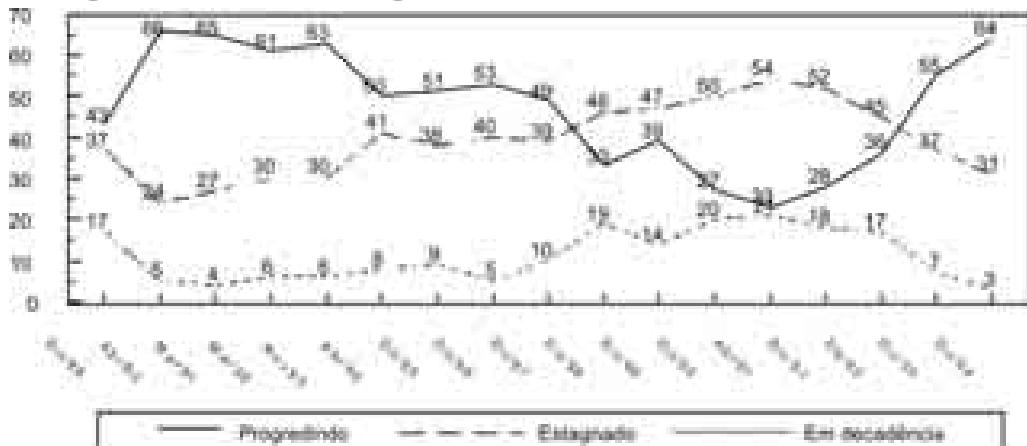
P. Acredita que, de modo geral, nos próximos anos a situação econômica do país será melhor, igual ou pior do que a atual? P. Acredita que nos próximos anos a sua situação econômica, e da sua família, será melhor, igual ou pior do que a atual?

Fonte: BARÔMETRO CERC, dezembro de 2004

Na disputa eleitoral precedente a imagem geral do país era adversa, com o aumento constante das pessoas que afirmavam que o Chile estava em decadência, e a diminuição persistente das que opinavam que o país estava progredindo.

A partir de 2001 a situação se inverteu, com um aumento sustentado dos que acreditam que o país está progredindo, que são a maioria, chegando a 64% na pesquisa de dezembro de 2004.

## Imagen da evolución geral do país 1988-2004



P: Você diria que este país está progredindo, está parado ou em decadência?

Fonte: BARÔMETRO CERC, dezembro de 2004.

Desta vez o governo do Presidente Lagos comparece às eleições muito bem avaliado, com a aprovação de mais de 60% dos chilenos, e em uma situação econômica e política muito superior à das eleições presidenciais anteriores, com o aumento das expectativas sobre a economia nacional e pessoal. Em 1998-1999 houve uma queda nas expectativas econômicas do país e também nas pessoais, que só melhoraram, no calor da campanha presidencial porque os partidários da Oposição acreditavam que com Lavín a economia nacional e a das pessoas melhorariam. Agora porém a campanha presidencial tem início com os indicadores subjetivos muito positivos.

Por outro lado, o candidato da Oposição, Joaquín Lavín, que foi Prefeito de Santiago entre 2000 e 2004, não exerce a mesma atração de 1999. Não fez uma boa administração, não renovou o seu discurso e os partidos que o apóiam participaram de conflitos que não o ajudaram. Lavín cometeu um erro estratégico ao converter as eleições municipais em uma primária das eleições presidenciais de 2005. Isso implicou em politizar uma competição que se define tradicionalmente por temas locais, dando-lhe um caráter nacional, o que também contraria a sua natureza, e previu um grande crescimento da Oposição, que lhe permitiria reduzir a distância de dez pontos em seu desfavor, podendo inclusive chegar a um empate. Promoveu uma ativa campanha de apoio aos candidatos a Prefeito, em todo o país, criticando duramente o governo, o que

levou o Presidente Lagos a solicitar apoio aos candidatos da Concertação.<sup>36</sup> Seus ministros participaram de alguns atos eleitorais, apoiando os candidatos governistas, destacando o entusiasmo provocado pelas Ministras Alvear e Bachelet. Um mês antes das eleições, o presidente reformou o gabinete, e as duas deixaram seus cargos para dedicar-se inteiramente à campanha.

A Oposição não conseguiu o objetivo assinalado, pois a Concertação manteve a distância de dez pontos com relação à direita, obtendo 47,91% dos votos na eleição dos vereadores, enquanto a Aliança alcançou 37,66%. Em terceiro lugar, com 9,14%, ficou a coalizão da esquerda “Juntos Podemos”, formada por candidatos do Partido Comunista e grupos ecologistas. Na Aliança, a UDI foi confirmada amplamente como o principal partido opositor, com 18,8% dos votos, enquanto a RN obteve 15,09%.

Esse resultado eleitoral prejudicou Lavín, que perdeu parte do seu apoio eleitoral. Em uma pesquisa realizada em fins de novembro e começo de dezembro, pela primeira vez desde maio de 2000, Lavín deixou de ser o político “com mais futuro”, com 42%, caindo 16 pontos em relação a setembro, sendo superado por Michelle Bachelet (PS), que alcançou 51%, subindo só 3%. Na pergunta *em aberto* sobre a imagem de triunfo com relação à eleição presidencial,<sup>37</sup> Lavín apresenta uma forte queda, de 12 pontos, em comparação com setembro de 2004, obtendo 32% de menções; Michelle Bachelet (PS) recebeu 30% das indicações, um aumento importante, de 13 pontos; e Soledad Alvear, 8%, situação semelhante à da pesquisa precedente. Nas duas perguntas *fechadas*, Lavín perde para um candidato único da Concertação. Na hipótese desse candidato ser Soledad Alvear, Lavín recebeu 37% das respostas, uma queda de 13 pontos com relação a setembro de 2003, enquanto Alvear tem 49%, um aumento de 10 pontos. Diante de Michelle Bachelet, Lavín sofre uma derrota ainda maior, recebendo 39% das respostas, uma queda de 12 pontos, enquanto sua opositora, enquanto candidata única da Concertação, recebeu 53%, um aumento de 10 pontos.

É muito provável que as duas pré-candidatas evitem uma competição desse tipo, porque têm muito boas relações pessoais. Se a coalizão governista nomear

<sup>36</sup> Os prefeitos eram eleitos separadamente, com candidatos comuns por listas, e os vereadores mediante listas de partidos separadas. Para efeito do apoio às coalizões, foram considerados os votos para vereadores.

<sup>37</sup> A pergunta é aberta, com a seguinte formulação: “Na sua opinião quem será o próximo Presidente da República?”

sua candidata mediante um procedimento que não é traumático para o partido que ceder seu lugar, ela deverá vencer as eleições. Se o resultado for esse, a novidade seria não só o fato de um mulher ascender à presidência da república pela primeira vez no Chile e na América do Sul, mas também a circunstância de uma coalizão se manter no governo pelo quarto mandato consecutivo, algo sem precedentes na região. ■■■

# O verdadeiro desafio do atual processo de paz na Colômbia: a aplicação da lei de verdade, justiça e reparação

*Marta Lucia Ramírez de Rincón \**

A

tualmente, o grande objetivo da Colômbia é alcançar a paz. A delicada situação de ordem pública interna que o país enfrenta por causa dos atos violentos e terroristas cometidos pelos grupos armados à margem da lei com base em nosso território é bem conhecida em todo o mundo, da mesma forma que o esforço do Estado colombiano para erradicar definitivamente este flagelo mediante uma estratégia que, de um lado, fortaleça a ação do Estado e sua proteção à população, e de outro, abra espaço para uma solução política do conflito.

\* Ex-Ministra da Defesa da República da Colômbia

Presidente da Ramírez & Orozco International Strategy Consultants

[mramirez@instracon.com](mailto:mramirez@instracon.com)

O Presidente Uribe, desde o início de seu governo, abriu as portas para a negociação com todos aqueles grupos armados ilegais que desejasse reincorporar-se à vida civil, com a condição de que declarassem uma trégua nas hostilidades que assegurasse a diminuição da violência e o respeito aos direitos humanos em todo o território nacional. Com o objetivo de alcançar a tão desejada paz mediante a desarticulação dos grupos armados ilegais, da autoridade ilegal que exercem em algumas regiões do país e a erradicação do narcotráfico, que constitui sua principal fonte de financiamento, tive a oportunidade de dirigir, em minha posição de Ministra da Defesa, a concepção e a redação da Política de Segurança Democrática, de acordo com a orientação e as diretrizes do Senhor Presidente. Tal política tem como principal objetivo garantir os direitos constitucionais à segurança e à paz a todos os colombianos, seja pela via do diálogo, seja pelo uso legítimo da força, mediante o reforço do Estado nos âmbitos local e nacional, o fortalecimento das instituições e autoridades democráticas, bem como a aplicação eficaz da lei.

A combinação da Política de Segurança Democrática e da vontade de alcançar a paz conseguiu um êxito indiscutível: não somente se conseguiu diminuir substancialmente os índices de criminalidade e violência e progredir no respeito aos direitos humanos, mas também se conseguiu desmobilizar 5.230 membros de grupos armados ilegais, por meio de desmobilizações individuais, e 5.895 por meio das desmobilizações em massa que as Autodefesas vêm realizando, o que constitui fato sem precedente na história das desmobilizações na Colômbia.

Tanto os processos com o M-19, o Quintín Lame, o EPL, a Corriente de Renovación Socialista, como as desmobilizações individuais que têm sido levadas a cabo até hoje, foram conseguidas graças à legislação vigente em matéria de indulto e anistia, que prevê a possibilidade de o Estado conceder perdão a quem cometeu o delito de organizar grupos armados ilegais. Particularmente, a Lei 789, de 2002, foi o quadro jurídico que regeu, durante o atual governo, todas as desmobilizações de pessoas às quais se imputa o delito de fazer parte desses grupos com o propósito de afetar o regime constitucional vigente.

Apesar disso, os progressos internacionais da justiça penal, que impedem conceder o benefício de anistia e indulto a quem cometeu delitos graves outros que os de rebelião, sedição, motim ou formação de quadrilha<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Delitos políticos e conexos tipificados no Código Penal colombiano e para os quais a legislação internacional considera admissíveis o indulto ou a anistia.

tornaram evidentes a lacuna da Lei 782, de 2002, e portanto, a necessidade de estabelecer um quadro jurídico que regulasse as futuras desmobilizações individuais ou coletivas dos membros de grupos armados à margem da lei que sejam responsáveis por delitos que possam ser objeto de anistia ou indulto.

Foi com esse objetivo que o Governo Nacional submeteu à consideração do Congresso uma iniciativa que contemplava a investigação, o julgamento e a condenação para os responsáveis por delitos dessa natureza e a concessão do benefício de suspensão condicional da pena àqueles que, em cumprimento do disposto no projeto de lei, contribuíssem para a consolidação da paz.

Como era de se esperar, o projeto de iniciativa do governo suscitou intenso debate em nível nacional e internacional, o que levou ao surgimento de vários projetos no Congresso, cada qual com penas e condições distintas. Frente à falta de consenso no tocante ao tratamento que deveriam receber os autores de delitos não suscetíveis de anistia ou indulto, o governo assumiu a liderança da discussão no Congresso e conseguiu que as várias forças políticas e todo o país se pusessem de acordo na busca de uma fórmula de equilíbrio entre justiça e paz, que permitisse satisfazer os interesses da primeira ao mesmo tempo em que permitisse avançar de forma efetiva no sentido da superação dos problemas de violência e terrorismo, que tanto sofrimento causaram ao país.

Foi assim que, depois de um longo debate no âmbito do legislativo e de duras críticas nacionais, bem como da comunidade internacional, o projeto de lei de verdade, justiça e reparação, que complementa a Lei 789, de 2002, (cujos benefícios só podem ser concedidos aos responsáveis por delitos que possam ser objeto de anistia ou indulto) pode ser aprovado pelo Congresso Nacional, em 21 de junho deste ano.

Conforme antecipado, a lei é um equilíbrio aceitável – e sobretudo realista – entre a necessidade de fazer justiça, própria de um Estado de direito, e a necessidade de paz, ao estabelecer que os membros de grupos armados à margem da lei, aos quais a Lei 789, de 2002, não seja aplicável, deverão responder judicialmente por suas ações, mas poderão gozar de certos benefícios como recompensa por seu esforço para consolidar a convivência pacífica.

## Conteúdo da Lei

A lei aprovada pelo Congresso da República da Colômbia oferece um quadro jurídico e institucional para a desmobilização<sup>2</sup> de pessoas vinculadas a grupos armados à margem da lei que tenham decidido contribuir decisivamente para a reconciliação nacional<sup>3</sup>. Com efeito, seu objetivo é facilitar os processos de paz através da reincorporação individual ou coletiva de membros de grupos armados à margem da lei, garantindo o direito das vítimas à verdade, à justiça e à reparação, donde o nome pelo qual é conhecida<sup>4</sup>.

## Âmbito de aplicação e interpretação

Regula o referente à investigação, ao processo, à sanção e aos benefícios judiciais a que podem ter acesso as pessoas ligadas a grupos armados à margem da lei que decidam desmobilizar-se. O âmbito de aplicação da lei restringe-se, entretanto, aos delitos cometidos pelas pessoas, como autores ou cúmplices, durante e em decorrência de sua participação nesses grupos, excluindo-se aqueles cometidos antes de elas pertencerem ao grupo e aqueles praticados durante o período em que a ele estavam vinculados, mas que não tenham relação com tal circunstância.

Com o objetivo de reconhecer os tratados internacionais ratificados pela Colômbia, a Lei determina expressamente que tanto a aplicação como a interpretação da Lei deverão dar-se de conformidade com aqueles Tratados<sup>5</sup>. Em particular, a Lei incorpora a Convenção das Nações Unidas sobre o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988.

<sup>2</sup> Segundo o artigo 9 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação, entende-se por desmobilização o ato individual ou coletivo de depor as armas e abandonar o grupo armado organizado à margem da lei, realizado perante autoridade competente.

<sup>3</sup> Artigo 2 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>4</sup> Artigo 1 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>5</sup> Os tratados internacionais relacionados com os direitos humanos constituem o Bloco de Constitucionalidade, cujo principal efeito consiste em que os referidos instrumentos se incorporam à Constituição Política da Colômbia, pelo que prevalecem sobre outras leis de hierarquia inferior.

## Beneficiários

A Lei não qualifica os eventuais beneficiários, de modo que os benefícios nela estabelecidos para quem se desmobilize e cumpra com as condições por ela exigidas, serão aplicáveis tanto aos membros de grupos guerrilheiros, como as Farc e o ELN, como aos de grupos paramilitares, as Autodefesas Unidas da Colômbia.

## Pena alternativa

O benefício da pena alternativa que a Lei estabelece consiste em suspender a execução daquela determinada pelo juiz em sua sentença, substituindo-a por uma alternativa, que oscila entre cinco e oito anos<sup>6</sup>, caso o membro do grupo armado à margem da lei cumpra com os seguintes requisitos:

- Contribuição do beneficiário para a consecução da paz nacional
- Colaboração com a Justiça
- Reparação às vítimas
- Ressocialização adequada, por intermédio do trabalho, estudo ou ensino durante o tempo em que permaneça privado de liberdade
- Promover a desmobilização do grupo armado à margem da lei ao qual pertenceu<sup>7</sup>.

Uma vez que cumpra a pena imposta pela sentença, o beneficiário gozará de liberdade condicional durante a metade do tempo fixado para a pena. Durante esse período, compromete-se a não reincidir nos delitos pelos quais

<sup>6</sup> O artigo 30 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação estabelece que a pena será fixada de acordo com a gravidade dos delitos cometidos pelo desmobilizado e sua colaboração efetiva no esclarecimento dos mesmos. Estabelece também que tal pena não é passível de redução por bom comportamento nem por trabalho ou estudo.

<sup>7</sup> Artigo 3 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

foi condenado, a apresentar-se periodicamente ao Tribunal Superior do Distrito Judicial correspondente e a informar qualquer mudança de residência. Terminado esse prazo, a pena principal será declarada extinta. Em sentido contrário, na hipótese de não cumprimento de tais obrigações, a liberdade condicional será revogada, devendo cumprir-se a pena inicialmente determinada<sup>8</sup>.

No tocante ao estabelecimento no qual a pena deve ser cumprida, a Lei estabelece que cabe ao Governo determinar os estabelecimentos, os quais devem reunir as condições de segurança e austeridade próprias daqueles administrados pelo Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário. Além disso, estabelece que a pena poderá ser cumprida no exterior, o que abre a possibilidade de extradição de qualquer beneficiário da Lei.

## Canais de Acesso ao benefício da pena alternativa e condições de elegibilidade

Demobilização voluntária <sup>9</sup>	Demobilização involuntária <sup>10</sup>	Acordos humanitários <sup>11</sup>
<p>Para a demobilização voluntária, é necessária a demobilização e o desmantelamento do grupo armado ilegal em cumprimento de um acordo entre o Governo Nacional, a reunião de todas as entidades oficiais e de toda manifestação entre o seu exercício dos direitos políticos e liberdades públicas; que o grupo não se torne organizado para o tráfico de entorpecentes ou o tráfico ilícito, a entrega de todos os bens ilegais, bem como de armas e dispositivos que resultam da operação;</p>	<p>Para a demobilização involuntária, a pessoa deverá passar informação e colaborar de maneira eficaz para o desmantelamento do grupo à qual pertence; firmar uma ata de compromisso com o Governo Nacional, entregar os armas que tem e estabelecer pelo Governo e no bens que sejam produto da atividade ilegal, e renegociação de todo ativo que tem e finalmente, que a pessoa não haja sido usada finalidade o tráfico de entorpecentes ou o tráfico ilícito.</p>	<p>Tendo em conta a obrigação do Governo de assegurar o direito constitucional à paz, a Lei prevê a possibilidade de se chegar a acordos humanitários com esses grupos. No tocante aos meninos de grupos armados à margem da lei que sejam os elementos acordos humanitários. O Presidente poderá fixar as condições que julgue pertinentes para a adequada aplicação desse benefício.</p>

<sup>8</sup> Artigo 30 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>9</sup> Artigo 10 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>10</sup> Artigo 11 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>11</sup> Artigos 60, 61 e 62 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>12</sup> Os menores de idade que integrem as fileiras do grupo à margem da lei devem ser entregues ao Instituto Colombianodo Bem-Estar Familiar, que se encarregará da sua reincorporação e ressocialização.

## Direitos das vítimas

Além dos direitos de acesso à administração da justiça e daqueles próprios do processo penal, especialmente o direito de proteção à segurança, ao bem-estar físico e psicológico, à dignidade e à vida privada<sup>13</sup>, a Lei reconhece às vítimas os seguintes:

- Verdade: A Lei reconhece o direito inalienável, pleno e efetivo de conhecer a verdade sobre os delitos cometidos por grupos organizados à margem da lei e sobre o paradeiro das vítimas de seqüestro e desaparição forçada de que gozam a sociedade e, particularmente, as vítimas. Com efeito, a Lei estabelece expressamente que as investigações e processos judiciais devem promover a investigação do ocorrido com as vítimas e informar seus familiares.

De acordo com o anterior, a aplicação da Lei não impede a utilização futura de outros mecanismos não judiciais de reconstrução da verdade, tais como comissões de investigação e comissões de verdade<sup>14</sup>.

Finalmente, para assegurar o direito à verdade que têm a sociedade e as vítimas, a Lei estabelece o dever do Estado de preservar a memória histórica<sup>15</sup>, para o que prevê a obrigação de manter o conhecimento da história, causas, desenvolvimento e consequências da ação dos grupos armados organizados à margem da lei, mediante a preservação de arquivos<sup>16</sup> e, como regra geral, o livre acesso aos mesmos<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Artigos 38 e 39 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>14</sup> Artigo 7 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>15</sup> Artigo 57 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>16</sup> O artigo 58 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação estabelece as medidas de preservação dos arquivos, para o que dispõe que os órgãos judiciais deles encarregados e a Procuradoria Geral da Nação deverão adotar as medidas para impedir a subtração, a destruição ou a falsificação dos arquivos, que pretendam impor a impunidade.

<sup>17</sup> Embora o artigo 59 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação consagre como regra geral o livre acesso ao arquivos, o acesso pode ser restrinido para sua custódia e adequada manutenção e para resguardar o direito à intimidade das vítimas de violência sexual e das meninas, meninos e adolescentes vítimas dos grupos armados à margem da lei, e para não causar mais danos desnecessários à vítima, às testemunhas ou outras pessoas, nem criar perigo para a sua segurança.

- Justiça: O Estado tem o dever de realizar uma investigação efetiva que conduza à identificação, captura e sanção das pessoas responsáveis por delitos cometidos pelos membros dos grupos armados organizados à margem da lei, o que inclui assegurar às vítimas o acesso a recursos eficazes, que reparem o dano infligido, e a adoção de medidas destinadas a evitar a repetição de tais violações<sup>18</sup>.
- Reparação: Além da reparação material ou indenização, a Lei estabelece a necessidade de promover ações tendentes à restituição, reabilitação, satisfação e garantia de não repetição das condutas<sup>19</sup>.

Dentro do processo penal, a reparação tramitará como um incidente com a intervenção da vítima ou de seu representante legal ou advogado de ofício, para que expresse de maneira concreta a forma de reparação que pretende e indique as provas que fará valer para fundamentar suas pretensões<sup>20</sup>.

Como se tinha antecipado, os membros de grupos armados à margem da lei que sejam elegíveis como beneficiários potenciais da Lei devem reparar as vítimas mediante;

- Entrega ao Estado, para a reparação, de bens obtidos ilicitamente
- Declaração Pública que restabeleça a dignidade das vítimas
- Reconhecimento público de ter causado dano às vítimas, declaração pública de arrependimento, pedido de perdão dirigido às vítimas e promessa de não repetição dos atos
- Colaboração eficaz para a localização de pessoas seqüestradas ou desaparecidas e localização dos cadáveres das vítimas
- Busca dos desaparecidos e dos restos de pessoas mortas, ajuda para identificá-los e tornar a inumá-los, conforme as tradições familiares e comunitárias.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Artigo 6 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>19</sup> Artigo 8 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>20</sup> Artigo 23 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>21</sup> Artigo 45 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

Como garantia para a devida reparação às vítimas, introduz, como inovação jurídica, a possibilidade de se realizar uma reparação coletiva que consiste na reconstrução psicossocial das populações afetadas pela violência e a execução de um programa que inclua ações tendentes à recuperação da institucionalidade, particularmente em zonas afetadas pela violência, a recuperação e promoção dos direitos dos cidadãos afetados pela violência e o reconhecimento e dignificação das vítimas<sup>22</sup>.

Por outro lado, a lei consagra a figura da reparação simbólica, que consiste em toda prestação realizada em favor das vítimas ou da comunidade em geral que tenda a assegurar a preservação da memória histórica, a não repetição dos fatos nocivos às vítimas, a aceitação pública dos fatos, o perdão público e o restabelecimento da dignidade das vítimas<sup>23</sup>.

Em princípio, tanto na reparação individual como na coletiva, o responsável da obrigação é o membro do grupo armado organizado à margem da lei que seja beneficiário da pena alternativa. Apesar disso, no caso de que, durante a investigação, não se tenha conseguido individualizar o sujeito ativo do delito, mas sim um dano e nexo causal do dano com as atividades do grupo, quem deverá reparação às vítimas será o Fundo de Reparação às Vítimas, criado pela Lei com tal objetivo<sup>24</sup>.

Além disso, a Lei cria a Comissão Nacional de Reparação e Reconciliação, que se incumbirá de assegurar às vítimas sua participação nos processos judiciais de esclarecimento dos fatos; de apresentar informes públicos sobre o surgimento e a evolução dos grupos armados ilegais; de acompanhar e verificar os processos de reincorporação; de acompanhar a reparação; de recomendar os critérios para as reparações; de coordenar as atividades das Comissões Regionais para a Restituição de Bens; e promover ações nacionais de reconciliação tendentes a impedir a reaparição de novos atos de violência que perturbem a paz nacional<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Artigos 8 e 50 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>23</sup> Artigo 8 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

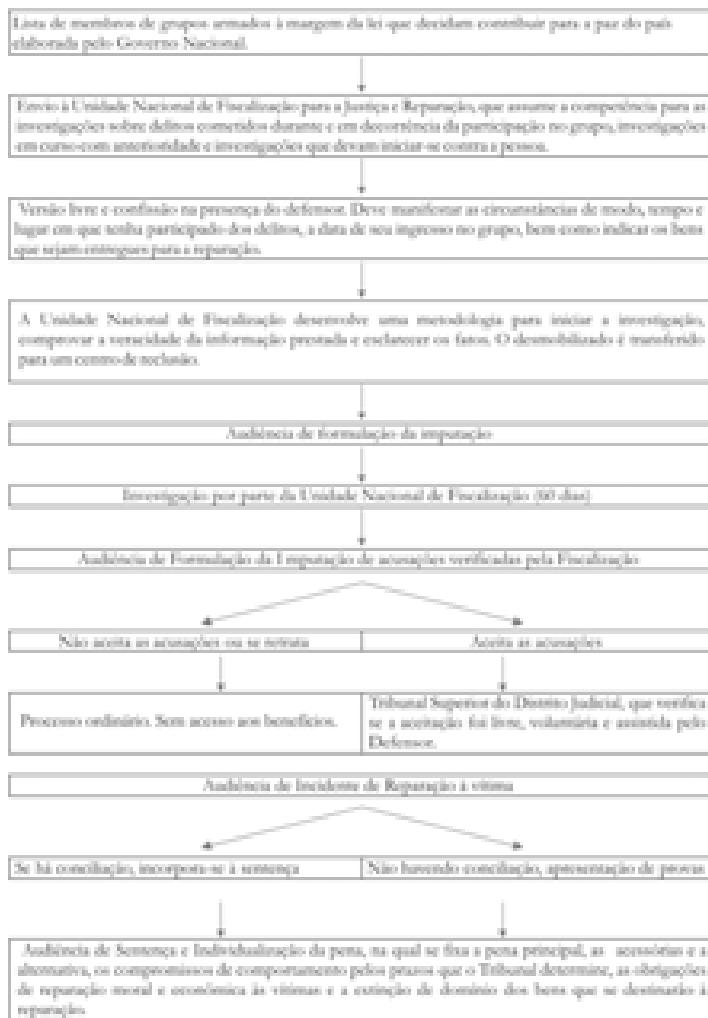
<sup>24</sup> Artigos 43 e 55 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>25</sup> Artigo 51 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

## Princípios processuais

A Lei consagra a oralidade e a celeridade como princípios que devem reger todo o processo<sup>26</sup>. Ademais, a Lei reconhece o direito de defesa do processado, a qual ficará a cargo do defensor de confiança livremente designado pelo imputado ou, na sua falta, daquele designado pelo Sistema Nacional de Defensoria Pública<sup>27</sup>.

## Procedimento para investigação e julgamento



<sup>26</sup> Artigos 12 e 13 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>27</sup> Artigo 14 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

## Fatos conhecidos posteriormente à sentença

Os delitos cometidos durante a participação no grupo e em decorrência dela, antes da desmobilização ou da vigência da Lei, que sejam conhecidos depois do cumprimento da pena alternativa por não terem sido confessados pelo beneficiário serão investigados pela autoridade competente de acordo com a lei vigente no momento em que os atos tenham sido cometidos e não serão objeto de qualquer benefício. Apesar disso, no caso em que colabore eficazmente no esclarecimento ou aceite, oralmente ou por escrito, de maneira livre, voluntária, expressa e espontânea, haver participado de sua realização e desde que a omissão não haja sido intencional, o condenado será beneficiário da pena alternativa, para o que se procederá à acumulação jurídica das penas alternativas, sem exceder os limites máximos estabelecidos na presente lei. Levando em conta a gravidade dos novos fatos julgados, a autoridade judicial imporá uma ampliação de 20% da pena alternativa imposta e uma ampliação semelhante do tempo de liberdade condicional<sup>28</sup>.

## Redução de penas

Para as pessoas que estavam cumprindo pena no momento da entrada em vigor da Lei, esta prevê o direito de ter a respectiva pena reduzida em um décimo, com exceção dos condenados por delitos contra a liberdade, a integridade e a formação sexuais, lesa-humanidade e narcotráfico<sup>29</sup>.

## Sedição

Com o objetivo de dar apoio jurídico às pessoas ligadas a grupos armados à margem da lei, que não tenham cometido crimes hediondos, tipifica-se a conduta desses grupos como uma modalidade do crime de sedição, o que implica que, com sua atuação, interferem com o funcionamento normal da ordem constitucional e legal<sup>30</sup>. Com isso, busca-se atuar de acordo com o

---

<sup>28</sup> Artigo 25 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>29</sup> Artigo 71 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

<sup>30</sup> Artigo 72 da Lei de Verdade, Justiça e Reparação.

sistema penal colombiano, que só permite o indulto aos responsáveis por delitos políticos. Tal como estabelecem a Convenção de Viena e os Tratados Internacionais, a Lei não permite qualificar como conexos ao delito político os crimes hediondos ou o narcotráfico.

## Conclusões

Embora seja certo que a lei aprovada pelo Congresso não é perfeita e que suas falhas certamente serão descobertas à medida em que seja aplicada, não se pode desconhecer que é um instrumento muito valioso, que seguramente contribuirá para que se consigam maiores desmobilizações de membros de grupos armados à margem da lei, que estando comprometidos em delitos não suscetíveis de indulto, mostrem o propósito legítimo de progredir no caminho da paz.

Apesar disso, a Lei recentemente aprovada foi objeto de todo tipo de críticas de organismos internacionais, mas principalmente da parte de organizações não-governamentais<sup>31</sup>, que sustentam que a Lei encoraja a impunidade e concede benefícios extremamente generosos aos membros dos grupos armados, em detrimento da justiça. Várias das críticas recebidas pela Lei revelam um profundo desconhecimento por parte da comunidade internacional, porquanto um estudo judicioso da Lei torna evidente ser a primeira vez que, na Colômbia, incorporam-se a justiça e a reparação à legislação de paz e que ela é muito mais dura do que aquela que tem sido aplicada em outros processos de paz na Colômbia e em todo o mundo. Não favorece a impunidade, como se tem afirmado, pois não há perdão para quem tenha cometido crimes hediondos nem contraria os compromissos internacionais assumidos pela Colômbia, já que, por um lado, permite a extradição e, por outro, impede considerar os crimes hediondos e o narcotráfico como conexos a delitos políticos.

Pois bem, olhando para além das críticas que tem recebido o quadro legal que regerá o atual processo de paz que o Governo vem adiantando com as Autodefesas, bem como os futuros processos que se venham a adiantar com os grupos guerrilheiros, o certo é que a Lei possibilita que o Estado colombiano conserve seu poder de distribuir justiça, cumpra com sua obrigação de extradição decorrente de acordos internacionais, garanta às vítimas uma

<sup>31</sup> - Uma das maiores críticas recebidas pela Lei veio da Anistia Internacional e da Human Rights Watch.

reparação que vá além de uma simples indenização e, o mais importante, indica o objetivo de conseguir a paz anelada por todos os colombianos. Portanto, o verdadeiro desafio começa agora e consiste em aplicar a lei para conseguir realizar as próximas desmobilizações no total respeito a este quadro jurídico e poder reincorporar à vida civil todos os desmobilizados, mediante projetos produtivos sustentáveis.

O debate internacional de que a Lei tem sido objeto é, pois, bem-vindo, mas o que se requer da comunidade internacional é objetividade, prudência e, sobretudo, cooperação e solidariedade para com o Estado colombiano e suas instituições, que sempre cumpriram com suas obrigações internacionais. No momento, o que se requer é que a comunidade internacional, longe de pôr em dúvida o resultado do processo, contribua com suas luzes e experiência para o cumprimento da lei e para alcançar os resultados que os verdadeiros amigos da Colômbia querem ao fim do processo, como a consolidação da paz e do Estado de direito no país. Portanto, é da maior importância a iniciativa do Presidente da República ao propor, em sua recente visita à Europa, que a comunidade internacional acompanhe o processo de aplicação da lei por meio da constituição de uma comissão de verificação que assegure a transparência e a efetividade da norma quando comece a ser aplicada. ■■■

# Os problemas de governabilidade da democracia equatoriana

*Osvaldo Hurtado \**

Todos os que visitam o Equador se surpreendem com a prodigiosa diversidade que tem a natureza na pequena área geográfica ocupada pelo país. Seus picos nevados, belos e numerosos, não se repetem em outro país latino-americano. A geologia das Ilhas Galápagos e sua fauna assombrosa são únicas no mundo. O Equador é um dos doze países com o maior número de espécies vegetais e animais. A riqueza artística de Quito, sua capital colonial, é das mais importantes do continente. Em apenas quatro horas de automóvel ou trinta minutos de avião, pode-se alcançar praias tropicais, montanhas de neves perpétuas ou a floresta úmida da Amazônia. Durante todo o ano, o país produz uma variedade surpreendente de alimentos, e só o trigo é importado. As quedas das águas que baixam das montanhas andinas permitiriam abastecer todos os seus habitantes de energia barata. Se a tantas riquezas se somam os abundantes recursos naturais e um clima sem temperaturas extremas, poder-se-ia pensar que nada falta ao Equador para garantir à sua população um bem-estar generalizado.

\* Ex-Presidente do Equador

Presidente da Cordes (Corporação de Estudos para o Desenvolvimento), Quito.  
oh@cordes.org

O país nunca foi governado por tiranos sanguinários e, embora tenha sofrido muitas ditaduras, algumas do século XX foram na verdade progressistas e tolerantes. Muito cedo, no alvorecer do século XX, a Revolução Liberal introduziu a liberdade de consciência e o Estado leigo, e pôs fim à clausura em que durante séculos o país tinha vivido. Contribuiu para isso também a abertura do Canal de Panamá, em 1914. Os equatorianos não sofreram os flagelos da guerrilha e do narcotráfico que prejudicaram os seus vizinhos, e por isso chegou-se a dizer que era uma ilha de paz na convulsionada América Latina dos anos 1980. Foi o primeiro país da região a recuperar a democracia (1977-79), mediante um acordo entre civis e militares, modelo de transição pacífica seguido depois por outros países da América Latina.

Por que razão um país com riqueza e virtualidades tão importantes foi um dos mais atrasados do continente, condição de que começou a sair só em 1972, e não pelo seu esforço, mas pelo surgimento milagroso do petróleo?

Por que motivo uma democracia, inaugurada só dois anos depois da espanhola, durante um longo quarto de século não se desenvolveu, enquanto a Espanha conseguiu um prodigioso progresso econômico, social e político?

A resposta é sempre a mesma, no referente ao século XIX, o período anterior a 1989 e os últimos vinte e cinco anos: o país não progrediu e os equatorianos não melhoraram suas condições de vida, como teria sido possível, por causas originadas no campo da política.

Desde que se instituiu a República, em 1830, até 1979, os governos ditoriais superaram em número os democráticos, e no seu conjunto tiveram uma duração média de menos de dois anos. No período atual, embora o país não tenha tido ditaduras, mas apenas governos presididos por autocratas que atropelaram a Constituição ou por presidentes que assumiram o cargo mediante golpes “constitucionais”, a duração média desses governos foi de pouco mais de dois anos.

Em condições de instabilidade política tão extrema, resultado de conflitos crônicos e insolúveis, da natureza mais variada, seria impossível para o Equador desenvolver-se. Enquanto os países que progrediram tiveram governos que perseveraram ao longo de décadas na busca de determinados objetivos, especialmente nos campos da economia e da educação, não são poucos os presidentes equatorianos que inauguraram o seu mandato com a promessa de “refundar” a República – ilusão que os levou inclusive a mudar o que de bom

tinham feito os seus predecessores. Diferentemente do país mais próspero do mundo, que durante mais de duzentos anos conservou uma única Constituição, sempre respeitada por presidentes e congressistas, o Equador já teve tantas Constituições (dezenove) que com esses volumes se poderia preencher uma prateleira de biblioteca. Mas foram Constituições que pouca importância tiveram na vida quotidiana da democracia do Equador, quando esta existiu.

## Resultados da democracia

Em 2004, a democracia equatoriana completou vinte e cinco anos, que constituem o mais longo período constitucional da história do país. Nesse quarto de século, ela trouxe contribuições importantes ao progresso do Equador e à melhoria do bem-estar coletivo, graças em parte aos recursos gerados pelo petróleo.

O analfabetismo foi reduzido a 8%; a mortalidade infantil e geral diminuiu de forma significativa; a expectativa de vida aumentou para 70 anos; a cobertura dos serviços de educação e saúde foi ampliada de modo a abranger quase toda a população; o povo indígena recuperou a sua identidade e conseguiu uma participação importante na vida pública; nas escolas, nos colégios e nas universidades, o número de mulheres se equiparou ao dos homens; graças à descentralização, as cidades registraram um progresso notável; foi resolvido o problema territorial atávico que manteve a segurança do Equador sob um risco permanente e foi tão penoso para a economia e o desenvolvimento nacional.

Graças à democracia, os direitos humanos foram protegidos, e o povo tem podido desfrutar de um ambiente de tolerância e liberdade, participar da eleição das autoridades, mediante sufrágio, e expressar suas opiniões por intermédio dos meios de comunicação, de manifestações públicas, partidos políticos e organizações da sociedade civil. Não obstante, como instituição, a democracia tem sido afetada por uma extrema fragilidade, particularmente nos últimos dez anos, durante os quais conseguiu sobreviver com a aceitação, sob a forma de *fait accompli*, de abusos de poder, violações constitucionais e rompimento do Estado de Direito por governos e congressos.

Apesar dos progressos alcançados, a democracia fracassou na sua missão de desenvolver o país e de constituir uma sociedade equitativa, que oferecesse igualdade de oportunidades para todos. O crescimento econômico foi apenas superior ao da população; as porcentagens de pobreza continuaram altas e na

verdade pioraram nos anos das crises econômica recorrentes. Deteriorou-se a qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, particularmente a educação pública, acessível a crianças e jovens das classes sociais com menos recursos. A injusta distribuição da riqueza não mudou e, ao não perseverar na busca da estabilidade e do crescimento econômico, o país se atrasou em relação a outros do continente que há vinte e cinco anos estavam situados no mesmo nível.

Para esses resultados negativos contribuíram causas estranhas ao país, como a deterioração do valor das suas exportações, as crises mundiais, os conflitos havidos na fronteira meridional, terremotos, inundações, secas e pragas que trouxeram importantes prejuízos econômicos. Ocorrências infelizes, cujas consequências, contudo, devem ser vistas em perspectiva, porque essas catástrofes e as dificuldades internacionais foram ocasionais e transitórias, o conflito de fronteira foi resolvido em 1998 e, na verdade em alguns anos o Equador desfrutou de bons preços nos seus produtos de exportação, como no caso do petróleo.

A razão principal desses resultados esteve situada no terreno da política e manifestou-se no fato de que os governos não puderam sustentar políticas que garantissem uma estabilidade macroeconômica e assegurassem um crescimento suficiente e sustentado da economia, do que dependiam a diminuição da pobreza e a melhoria do nível de vida. Limitações da gestão governamental, originadas em problemas de governabilidade: problemas que afetaram a democracia equatoriana nos cinco lustros passados e não foi possível resolver, a despeito das importantes reformas políticas realizadas em 1979, mediante um referendo, e em 1998, por meio de uma Assembléia Constituinte, incluídas nas Constituições daqueles anos.

Por serem estruturais, os problemas de governabilidade da democracia equatoriana conspiraram contra todos os governos, qualquer que fosse sua ideologia e orientação política. A eles se deve o fracasso de programas de estabilização macroeconômica, a interrupção de promissores processos de crescimento, o desperdício de oportunidades oferecidas pela economia internacional, a resposta deficiente a crises mundiais, a pouca atenção dada a programas destinados a melhorar a qualidade da educação, a continuação da pobreza, a permanência da desigualdade social, o atraso do país em comparação com outros do continente, a vulnerabilidade das suas instituições democráticas e a frustração sofrida pelo povo equatoriano nos anos fatídicos do fim de século.

São oito os problemas estruturais apresentados pela governabilidade da democracia equatoriana, aos quais se deve o fato de que o *bom governo* tenha sido um acontecimento excepcional no período da presente análise.

## Fragmentação política

Nos quinze anos transcorridos o número de partidos representados no Congresso Nacional tem-se aproximado de uma dúzia, e aqueles que desapareceram, ou perderam força, foram substituídos por novas agremiações fundadas por políticos empenhados em participar das eleições presidenciais. Dos onze presidentes que teve o país só dois pertenciam à mesma organização política (DP), e nenhuma delas conseguiu sair vitoriosa em mais de uma eleição presidencial. Em todos os períodos legislativos foram formados blocos parlamentares “independentes”, integrados por deputados que abandonaram os partidos pelos quais foram eleitos para colocar-se a serviço do governo, em troca de vantagens. Os partidos que em diversos anos foram majoritários nunca chegaram a representar 50% do eleitorado nacional.

As instituições criadas pela Constituição em 1979 e em 1998, com as quais se procurou corrigir esta fragmentação do sistema partidário, mediante a exigência de um mínimo de 5% dos votos – requisito necessário para a sua sobrevivência – não funcionaram. Com efeito, em diversas oportunidades os partidos que se encontravam ameaçados de extinção conseguiram que o Congresso revogasse aquela norma, que a Corte Suprema a declarasse inconstitucional ou o Tribunal Supremo Eleitoral não a aplicasse. Algo semelhante aconteceu com a regra da Lei Eleitoral que procurava controlar os gastos com as campanhas, em vigor desde 1979, declarada inconstitucional em 1983 a pedido dos meios de comunicação e de um candidato presidencial, para ser depois revivida pela Constituição de 1998.

Outro incentivo à fragmentação política é o comportamento volátil dos cidadãos, e a sua tendência a dispersar os votos por muitos candidatos nas eleições presidenciais e legislativas. A isso se somou o discurso interesseiro em favor das “minorias”, ainda que não representativas, sem levar em conta que as democracias estáveis e bem-sucedidas têm por base sólidos partidos majoritários.

Por esses motivos, não produziram efeitos as reformas constitucionais e legais com que se procurou promover um sistema partidário simples e representativo, que fortalecesse o sistema democrático, garantisse a estabilidade política, propiciasse a continuidade econômica, conferisse segurança jurídica, possibilisasse a condução de políticas de Estado e liderasse as mudanças de que o país precisava para adaptar-se às novas realidades e desafios do mundo globalizado. E também não foi possível fazer com que os governos contassem

com uma maioria legislativa que respaldasse as suas iniciativas e moderasse a oposição desestabilizadora que os presidentes sofrem habitualmente no Congresso Nacional.

## Conflitividade

A democracia é um sistema político em que o diálogo e a negociação permitem aproximar posições, chegar a acordos, facilitar decisões e promover iniciativas de interesse nacional, práticas que costumam ser inerentes a uma sociedade democrática e que em um país politicamente fragmentado, sem partidos majoritários, constituem uma necessidade absoluta. A capacidade que tem um sistema político para promover consensos depende não só da boa qualidade das instituições e dos incentivos que ofereçam para que esses consensos sejam alcançados, como também da forma como atuam os atores políticos, comportamento que no Equador não tem sido compatível. A presença influente na vida pública de líderes dogmáticos e apaixonados, empenhados em impor suas posições, incapazes de atribuir valor ao ponto de vista dos adversários e inclinados à violência verbal fechou as portas ao diálogo construtivo e interpôs obstáculos de todo tipo à negociação política. Tão conflitiva e mesquinha tem sido a vida pública equatoriana que políticos e partidos que, na oposição, criticaram e combateram a política econômica executada pelo governo, ao ganhar as eleições aplicaram a mesma política sem modificações, ou apenas com pequenas mudanças.

Essas relações políticas conflitivas foram prejudiciais à institucionalidade democrática e ao desenvolvimento do país. Não foi possível a formação de alianças duráveis que fortalecessem a ação dos governos, permitissem a adoção de políticas de Estado e facilitassem a sua execução no longo prazo, por meio de administrações sucessivas. Os que pretendiam alcançar o poder fizeram uma oposição intransigente e desleal, sem levar em conta que o progresso do país dependia do Presidente da República. No debate sobre os assuntos públicos, não se tentou esclarecer-lhos mediante um intercâmbio razoável de pontos de vista e a sustentação técnica das discrepâncias existentes; em seu lugar, buscou-se liquidar o debate e invalidar iniciativas, desacreditando o adversário com ataques pessoais.

Tão conflitivas foram as relações políticas que nos últimos vinte e cinco anos, ao concluir os seus mandatos, os presidentes entregaram a economia

desestabilizada – houve apenas duas exceções. Um desses presidentes chegou a dizer que não via razão para deixar “a casa em ordem”; outro tomou decisões maliciosas com o propósito deliberado de agravar os problemas econômicos e assim prejudicar a gestão do seu sucessor. Conflitos políticos insolúveis, provocados por civis, converteram os militares em fator de decisão, como aconteceu com três presidentes afastados do cargo quando o Congresso tomou essa decisão depois de ser notificado pelas Forças Armadas de que elas lhes tinham “retirado o seu apoio”. Há poucos meses, com uma moção inconstitucional promovida no Congresso no sentido de processar o presidente da República, dois ex-presidentes desencadearam o conflito que levou à destituição arbitrária da Corte Suprema de Justiça, fazendo com que, pela terceira vez, um chefe de Estado não pudesse terminar o seu mandato.

## Ilegalidade

Governos, congressos, partidos, organizações sociais, setores econômicos e muitos cidadãos, em vez de enquadrar suas atividades diárias e o exercício das suas funções dentro do âmbito estabelecido pelas normas jurídicas, tendem a interpretá-las maliciosamente ou simplesmente a ignorá-las. Por este motivo, e não por falta de normas, não há no Equador o império da Lei, elemento do qual depende o correto funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de propiciar iguais oportunidades aos cidadãos, a segurança jurídica que é tão importante para os agentes econômicos e a confiança em que se sustenta o progresso das sociedades contemporâneas.

Três presidentes tiveram seu cargo cassado sem que os procedimentos constitucionais fossem seguidos. Para preservar a estabilidade fiscal, introduziu-se na Constituição de 1998 um artigo que reservava ao Presidente da República, de maneira exclusiva, a iniciativa dos projetos que lei que implicassem a criação de despesas públicas. Essa disposição foi em muitas ocasiões violada pelo Congresso, descumprimento avalizado paradoxalmente pelos três últimos presidentes, temerosos de perder a simpatia dos que se tinham beneficiado com as novas dotações orçamentárias. Nos últimos meses, o Congresso destituiu a Corte Suprema de Justiça, nomeando outra para substituí-la; por sua vez, a nova Corte deixou de funcionar e incumbiu organizações da sociedade civil de nomear uma terceira, sem que nesses quatro casos o órgão legislativo tivesse a faculdade constitucional de agir assim.

A conduta da população não é diferente, sendo comum o descumprimento de leis e contratos, o desconhecimento de acordos formais e o não pagamento de dívidas contraídas, como também a violação quotidiana das normas de trânsito pelos motoristas e pedestres, nas ruas e estradas, assim como o hábito que têm os estudantes de “colar” nos seus exames e tarefas. Acrescente-se a presença de uma Justiça pouco confiável, tanto nos julgamentos e nos tribunais como nas instâncias administrativas do Estado, de modo que nem sempre os direitos das pessoas e das sociedades são reconhecidos e as suas obrigações são estabelecidas.

## Populismo

Talvez não haja na América Latina um país com uma cultura populista tão arraigada no homem da rua como a do Equador, manifesta no fato de que os líderes políticos mais influentes da segunda metade do século XX foram populistas. É tal a força do populismo que a sua retórica e as suas práticas marcam não só a conduta de partidos que se confessam populistas (PSC, PRE, Prian e MPD), como a de outras entidades políticas e de boa parte dos dirigentes políticos equatorianos contemporâneos. Assim é óbvia a conclusão de que essa tendência populista dos partidos é uma reação a sentimentos e demandas dos eleitores, pois no presente período democrático os partidos citados, e outros que os antecederam, têm conseguido uma votação que margeia os 50% do eleitorado.

O dispendioso gasto público de governos, congressos e municípios populistas, especialmente em períodos eleitorais, sua reticência com respeito às decisões “impopulares” necessárias para restabelecer a estabilidade fiscal, a oposição a leis e medidas convenientes para preservar a saúde da economia e para promover o crescimento, assim como o desperdício de recursos em programas assistenciais, impediram o país de ter uma administração ordenada da economia e, no longo prazo, terminaram provocando crises econômicas e sociais devastadoras, em que os mais prejudicados foram justamente os pobres, cujos interesses os líderes populistas diziam defender. Seu desinteresse por programas de longo prazo orientados para melhorar os cuidados com a saúde e a qualidade da educação tornou impossível a redução da pobreza e da desigualdade social.

Dois fatos recentes ilustram o caráter populista da sociedade equatoriana. Deputados, líderes políticos, jornalistas e organizações da sociedade civil

discutiram um aumento dos proventos de aposentadoria, solicitado pelos interessados, que foi por fim aprovado pelo Congresso e pelo Governo, levando em conta exclusivamente a perspectiva das justas necessidades dos aposentados, mas sem tomar em consideração o financiamento necessário e os efeitos sobre a economia futura do Seguro Social. Os mesmos atores apoiaram com entusiasmo uma lei, aprovada unanimemente pelo Congresso, que ordenava a restituição dos fundos de reserva depositados pelos trabalhadores e empregados na seguridade social, embora implicasse a eliminação do seguro médico para os beneficiários ou seus cônjuges e filhos com menos de seis anos, a redução à metade das pensões dos futuros aposentados e o fim do seguro de aposentadoria, com o argumento de que o que importava era atender hoje as necessidades das pessoas, porque pelas necessidades de amanhã podiam esperar e de alguma forma podiam solucionar no futuro.

Os partidos populistas também são responsáveis pela constante degradação das instituições democráticas. Seu exercício clientelístico do poder os têm levado a colocar a seu serviço as instituições públicas, a multiplicar uma burocracia desnecessária, a baixar seu nível de competência e, com isso, a criar condições para que prospere a corrupção. Finalmente, suas prédicas paternalistas e sua demagogia incontínente impediram o povo de adquirir consciência das suas responsabilidades, bloqueando assim a construção da cidadania, requisito do qual depende a operação correta das instituições democráticas e o progresso das nações.

## Exclusão social

A porcentagem elevada de pobreza e de indigência, as chocantes injustiças sociais, a presença abusiva de privilégios e a ausência de oportunidades iguais, particularmente para os delas mais necessitados, têm provocado um sentimento de exclusão social que levou os setores que se consideram preteridos a questionar o sistema democrático e a desqualificar a política econômica de estabilidade e crescimento. Sentimentos exacerbados, devido à modéstia dos resultados oferecidos pelos governos democráticos, em especial no fim do século XX, quando as desvalorizações e as altas taxas de inflação foram acompanhadas por ajustes dolorosos, um círculo vicioso que o país não conseguiu romper e que se inclina a recorrer, mais uma vez, em consequência das decisões tomadas em matéria fiscal pelo Governo e de seguridade social pelo Congresso.

Nos anos oitenta, os sentimentos de exclusão e reivindicação social foram liderados por organizações de trabalhadores agrupadas na FUT, que com suas greves de caráter nacional puseram em xeque os governos da época. Papel que, pela perda de adesões e de representatividade do movimento sindical, nos últimos quinze anos foi assumido por indígenas reunidos na Conaie e no partido Pachakutik, cujos protestos se expressaram sob a forma de *levantamientos* que paralisaram províncias inteiras, assim como *tomas* da capital. Com essas mobilizações conseguiram frear ou desvirtuar decisões que os governos deviam tomar para preservar a estabilidade macroeconômica, para reativar o crescimento, modernizar o Estado, abrir a economia à competição e recuperar a credibilidade internacional. Muitas vezes desqualificaram a democracia e conspiraram contra a sua permanência, como ocorreu no ano 2000, quando a Conaie, juntamente com militares insubordinados, desconheceu o governo constitucional, organizando e proclamando uma ditadura.

## Patrimonialismo

Em amplos setores da sociedade, e não só entre os políticos e funcionários do Estado, predomina uma atitude permissiva com relação aos bens públicos, pois quando se trata de seus benefícios os cidadãos, as empresas, organizações sociais e grupos da sociedade civil tendem a subordinar o interesse geral ao interesse particular. Como os limites do público e do privado são freqüentemente confundidos, o Estado e a autoridade não são vistos como instâncias às quais corresponde proteger o patrimônio nacional, exigir o cumprimento de obrigações, defender o bem comum e atender aos direitos legítimos, mas como instrumentos por meio dos quais pessoas e grupos podem obter favores, receber vantagens, defender privilégios e até mesmo enriquecer. Não são poucos os que têm atitudes distintas com relação aos bens e valores de particulares e do Estado, considerando que os primeiros têm dono, mas os segundos não pertencem a ninguém.

Essa ausência de uma cultura ética virtuosa em amplos setores da população explica a razão por que não se conseguiu eliminar a corrupção, apesar das leis promulgadas para perseguí-la, os organismos criados para controlá-la, a ação punitiva de certas autoridades e as promessas de extinguí-la. Promessas feitas, em várias ocasiões, pela dezena de partidos que se alternaram no poder. Nessa débil cultura da honestidade, encontramos a

explicação do fato de que o Equador figura, há vários anos, no grupo de países mais corruptos do mundo, conforme o índice elaborado pela organização Transparência Internacional.

Entre os muitos exemplos que podem ser citados, cabe mencionar a aliança de particulares, políticos e funcionários públicos para o contrabando de todo tipo de bens, e o roubo, mediante ligações fraudulentas, de energia elétrica, serviço de telefone, água potável e petróleo, delitos que nunca foi possível extirpar devido à espessa rede de interesses tecida ao seu redor. Para uma ampla maioria, o fato de alguém cumprir com a sua obrigação de pagar impostos é uma candura infantil; são poucos os que o consideram o compromisso mais importante do cidadão com o país. Há partidos políticos que não só estão a serviço de interesses particulares como, além disso, atuam como verdadeiras máfias (PSC e PRE), conduta que parece não importar a seus numerosos seguidores, já que em cada eleição voltam a confiar-lhes generosamente os seus votos. A degradação que tem sofrido o conceito de interesse público chegou a tal ponto que, para defendê-lo, em certas oportunidades foi preciso a intervenção do FMI, do Banco Mundial e do BID para, com a sua condicionalidade, frear condições lesivas que governos e congressos se preparavam para adotar.

## Esquerdismo

Enquanto na Europa e em outros países da América Latina o pensamento tradicional da esquerda vem perdendo vigor, influência e eleitores, e os partidos comunistas que governam a China, o Vietnã e Cuba o modificaram para adaptá-lo às novas realidades econômicas e políticas do mundo, que emergiram depois da queda do muro de Berlim, no Equador ele continua sendo fonte de inspiração dos partidos, organizações sociais e sindicatos, assim como do movimento indigenista. Embora o sistema político e o modelo econômico elaborados por Lenin, Mao e seus seguidores tenha deixado de existir nos países que os adotaram, os movimentos de liberação do Terceiro Mundo tenham abandonado suas idéias revolucionárias e os partidos de esquerda que governam o Chile, o Brasil e o Uruguai tenham assumido a economia de mercado e redefinido o papel do Estado, aqueles partidos e organizações, inclusive os que se qualificam como de centro-esquerda, menosprezam a estabilidade macroeconômica, opõem-se ao investimento estrangeiro, criticam a abertura internacional,

desprezam o mercado e se empenham em manter as responsabilidades que o Estado tinha na exploração de recursos nacionais e na administração de serviços públicos.

Devido a essas rígidas posições ideológicas, a partir do Governo, do Congresso ou das ruas, as citadas organizações políticas e sociais têm afastado, e obstaculizado, a execução de políticas econômicas voltadas para manter o equilíbrio fiscal, reformar empresas públicas ineficientes, subsidiadas e corruptas, e suplementar com capital estrangeiro a insuficiente poupança nacional. Políticas que, se fossem implementadas, teriam redundado na redução da inflação, em maiores taxas de crescimento econômico, aumento do número de postos de trabalho e redução da pobreza. Nem mesmo o fato de que, no atual período democrático, um desses partidos (ID) exibe os piores resultados sociais (em termos de salário real, despesas sociais e pobreza), devido aos desequilíbrios econômicos que não conseguiu corrigir na sua administração, serviu para que a conservadora esquerda equatoriana tomasse consciência do equívoco das suas posições. Os indígenas da Conaie têm combatido aquelas políticas, embora se tenham beneficiado com a diminuição da pobreza que a estabilidade e o crescimento econômico trouxeram consigo nos últimos anos.

## Regionalismo

O conflito centenário entre Quito e Guayaquil tem sido utilizado pelos dirigentes do PSC e das câmaras da produção, como também por jornalistas e articulistas, para promover os interesses econômicos de pessoas e grupos com os quais estão relacionados. Alegando um suposto prejuízo por parte de Guayaquil, têm impedido que o Congresso aprove reformas legais de interesse nacional, e que os governos tomem providências para proteger o interesse público, e o bem do país, ou têm conseguido que leis e resoluções sejam aprovadas para favorecer interesses econômicos particulares de seus protegidos. Por esse motivo, o país não tem podido contar com os instrumentos jurídicos que seriam necessários para impulsionar o desenvolvimento nacional, e o Estado tem sido obrigado a incorrer em importantes gastos fiscais, que provocaram crises econômicas e terminaram sendo pagos pelos contribuintes.

Reformas que procuravam moralizar a alfândega e perseguir o contrabando foram arquivadas com o argumento, levantado por líderes políticos

ligados a esses interesses, de que “queriam transferir a alfândega para Quito”. Na crise financeira dos anos 1998 e 1999, quando 70% do sistema bancário quebrou, usando argumentos regionalistas, aqueles setores neutralizaram a ação do Governo, e dos que propunham a adoção de medidas contra bancos insolventes, cujos administradores tinham cometido fraudes importantes, tendo por conseqüência a elevação dos custos da crise bancária. Com a alegação de que “centralistas de Quito” se propunham a “acabar com o sistema bancário de Guayaquil”, conseguiram evitar o fechamento de bancos quebrados, contaminando instituições que teria sido possível salvar, e conseguiram manter nos seus postos banqueiros corruptos, com o tempo necessário para concluir suas fraudes e destruir as provas dos delitos cometidos. Foram omissões, que além de tudo, provocaram uma multiplicação do número de depositantes prejudicados, jogando sobre as costas do Estado um custo aproximado de quatro bilhões de dólares – o equivalente a 25% do PIB do ano 2000.

## Em conclusão

Esta franca exposição das debilidades e limitações políticas atribuíveis às idéias e condutas dos cidadãos procura chamar atenção para a necessidade imperiosa de que os equatorianos – os pobres, os ricos e os de patrimônio intermediário – tomem consciênciа dos seus erros e omissões, corrijam condutas inconvenientes e assumam as suas responsabilidades.

Os equatorianos não podem continuar procurando “nos outros”, ou fora das fronteiras nacionais, bodes expiatórios de culpas individuais e coletivas, quando a outrora influente teoria da dependência não é mais defendida nem mesmo pelos seus criadores. Os países que mais progridem são os que se acham integrados no mundo internacional e já se demonstrou que o progresso das nações é o resultado do esforço constante dos seus cidadãos.

Com exceção da fragmentação dos partidos, os problemas da política equatoriana assinalados nas páginas precedentes não poderão ser resolvidos mediante reformas institucionais se não houver mudanças na maneira de ser e de pensar dos cidadãos – ou seja, nos seus costumes, idéias, atitudes e comportamentos.

Enquanto não forem modificados os valores culturais nacionais, mudança que vai depender da ação para esse fim das autoridades, dos educadores, líderes

e comunicadores, as reformas das instituições políticas continuarão tendo resultados limitados, e o desenvolvimento do país continuará a se atrasar.

A responsabilidade dos partidos pelo relativo fracasso da democracia equatoriana, na sua missão de administrar de forma eficaz o desenvolvimento nacional e a melhoria constante do bem-estar das pessoas, cabe de forma conjunta aos setores econômicos, sociais e midiáticos, assim como aos cidadãos de todas as condições sociais.

Assim como em outros países latino-americanos, no Equador é freqüente atribuir aos partidos políticos todos os males nacionais, sem levar em conta que os políticos são apenas o espelho que retrata os povos, com todas as suas virtudes e os seus defeitos.

Embora a análise feita nestas páginas se refira ao Equador, algumas reflexões podem ser pertinentes a outros países da América Latina, nos quais, *mutatis mutandis*, se repetem os problemas políticos estruturais, as limitações ideológicas e os hábitos culturais da natureza indicada. ■■■

Nota: O presente ensaio, escrito para a revista *Diplomacia, Estratégia e Política* (DEP), contém uma versão corrigida, ampliada e atualizada de artigo publicado no número especial da revista *Carta Económica*, de Cordes, e no jornal *Hoy*, em setembro de 2004, a propósito dos 25 anos da democracia equatoriana.

# Guiana: entre a história e a realidade

*Christopher Ram \**

A

Guiana está situada no extremo setentrional da América do Sul, com o seu litoral norte banhado pelo Oceano Atlântico, defrontando as Índias Ocidentais Britânicas, com as quais o país compartilha laços comuns de história, cultura, leis, linguagem, esporte e todos os outros ingredientes que criam vínculo entre os povos separados pelo espaço geográfico. Por outro lado, devido a um acidente histórico, a Guiana, o Brasil, a Guiana Francesa, o Suriname e a Venezuela, todos situados no norte da América do Sul, representam as cinco potências européias que deixaram a sua marca colonial no continente. Suas fronteiras contíguas são compartilhadas com o Brasil, país com o qual foi solucionada em 1904 uma disputa fronteiriça, com o Suriname e com a Venezuela, com os quais tem antigas e perturbadoras disputas fronteiriças que ressurgem de tempos em tempos, por vezes de forma dramática.

\* Sócio-Diretor da *Ram & McRae Contadores*

[ramc@networksgy.com](mailto:ramc@networksgy.com)

A Guiana é não só o terceiro menor país da América do Sul, depois do Suriname e do Uruguai, mas também um dos que têm menor densidade demográfica: 3,5 pessoas por hectare. Sua população está concentrada quase inteiramente na costa atlântica, o que torna abertas e vulneráveis suas fronteiras com o Brasil (1.119 km), Suriname (600 km) e Venezuela (743 km), no sul, leste e oeste, respectivamente. É o único país na América do Sul, e na verdade em todo o Hemisfério Ocidental, onde a maioria da população (52%) tem suas origens na Índia, sendo 36% de origem africana. O resto é uma mistura de ameríndios (10%), que constituem a maioria nas regiões do interior, e descendentes de portugueses, de outros europeus e de chineses. Daí o lema que ostenta: “uma nação de seis povos”.

O fato de que a Guiana é o único país de língua inglesa da região explica a razão por que mesmo antes da independência, alcançada em 1966, sucessivos governos se esforçaram por formar alianças fronteiriças voltadas sobretudo para o norte, para as antigas colônias britânicas no Caribe, e não para os países sul-americanos. No entanto, a população das cidades fronteiriças, como Lethem e Corriverton, têm uma atitude bem mais prática, e seus contatos e atividades através das fronteiras são freqüentes e importantes. Ocasionalmente, políticos e acadêmicos guianenses falam do “destino continental” do país e da necessidade de desenvolver laços econômicos e culturais mais fortes com os países sul-americanos. Mais recentemente, o país se uniu a algumas das muitas iniciativas e agrupamentos regionais, inclusive o Grupo do Rio e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN). Sem uma história comum, com uma barreira lingüística, um comércio insignificante e contatos culturais na melhor das hipóteses tênuas, as perspectivas de um “destino meridional”, com amplos mercados para bens e serviços, recursos compartilhados e o desenvolvimento da infra-estrutura é ao mesmo tempo uma atração e um desafio.

A Guiana é bem dotada de recursos naturais, dispõe de terras férteis para uso agrícola, tem reservas minerais diversificadas e uma grande extensão de florestas tropicais. Sua economia se baseia fortemente na agricultura primária, com o açúcar e o arroz, a bauxita, o ouro e a madeira representando a maior parte da produção. O potencial hidrelétrico é imenso, mas ainda está longe de ser desenvolvido. A despeito dos seus abundantes recursos, é o segundo país mais pobre do Hemisfério Ocidental, com uma renda *per capita* de US\$850 em 2004.

A Guiana compartilha também com seus vizinhos do continente desafios e ameaças comuns, inclusive o narcotráfico, a degradação ambiental – como o

deflorestamento e a poluição da água –, novos padrões e regras de comércio e o nervosismo da única superpotência mundial com seus vizinhos meridionais, que não demonstram grande entusiasmo com a sua agenda e a sua liderança. Embora seja um país relativamente novo, a Guiana comunga com muitos outros países do continente a experiência da interferência dos Estados Unidos na mudança do regime do esquerdista radical Dr. Cheddi Jagan, na década de 1960.

## A história

Na sua terceira viagem à América, em 1498, Cristóvão Colombo navegou ao longo da costa da Guiana, mas só quase cem anos depois o país adquiriu uma certa preeminência, sendo associado ao “El Dorado”, a fabulosa cidade do ouro procurada por Sir Walter Raleigh em 1595. Em 1616, os holandeses criaram sua primeira colônia, e em pouco tempo os colonos holandeses se voltaram para o açúcar, o que foi acompanhado pela sua herança mais duradoura deixada na Guiana – a recuperação de terras litorâneas e a construção de represas e sistemas de drenagem para manter afastado o poderoso oceano.

Em 1746, os holandeses abriram a imigrantes ingleses a área perto do rio Demerara, e eles passaram a constituir a maioria da população. Em 1781, explodiu uma guerra entre a Holanda e a Inglaterra e, como resultado, os ingleses ocuparam Berbice, Essequibo e Demerara. Meses mais tarde os franceses, juntamente com os holandeses, retomaram essas colônias. Depois disso elas mudaram de mãos várias vezes até 1814, quando foram formalmente cedidas à Grã-Bretanha. Em 1831, Berbice e a colônia unida de Demerara e Essequibo foram unificadas como Guiana Inglesa.

Em 1953, a Inglaterra concedeu autogoverno interno à colônia, mas a constituição foi logo suspensa devido à tendência comunista do *Premier* Dr. Cheddi Jagan. A Guiana se tornou independente em 1966, e em 1971 passou a ser uma República dentro da Comunidade Britânica de Nações, o *Commonwealth*.

## O Governo

A Guiana combina o modelo parlamentar britânico, conhecido como Sistema de Westminster, com uma constituição escrita e o sistema presidencialista americano, sem uma separação estrita dos poderes. Pela

Constituição, o presidente tem considerável poder executivo, mas não é membro da Assembléia Nacional: é escolhido em eleições gerais, que coincidem com eleições nacionais e regionais, e pode ter no máximo dois mandatos de cinco anos. Há uma única legislatura, com 65 membros eleitos mediante uma combinação de representação proporcional e eleição regional direta, com base no sistema de listas partidárias.

## O sistema legal

Como a Guiana já foi administrada por três potências coloniais, entre 1616 e 1814, não surpreende que o sistema legal do país não seja facilmente classificável dentro de uma única tradição jurídica. Como é natural, as potências européias implantaram o seu sistema legal nas colônias do continente americano. Assim, quando os holandeses se estabeleceram no país, em 1616, trouxeram consigo o direito romano e o holandês, que era em si mesmo uma mistura de outras leis. A *common law* inglesa foi introduzida em diversas fases, e ao longo dos séculos substituiu a lei holandesa. Entre 1846 e 1924, quase todos os ramos do direito seguiram a tradição da *common law*, com exceção da propriedade imobiliária.

Assim, atualmente, a *common law* inglesa representa o sistema legal e a tradição jurídica dominantes na Guiana, com determinadas exceções, relacionadas com a propriedade, o matrimônio e a sucessão. Não obstante, o sistema ainda é descrito pelos acadêmicos e teóricos do direito como um sistema híbrido.

## A economia

Na época da sua independência, em 1966, a Guiana era um dos países mais desenvolvidos do Caribe. A economia continuou a crescer durante cerca de uma década depois disso, mas uma combinação de capitalismo estatal, políticas socialistas e administração crescentemente ditatorial teve um impacto devastador no país, o que provocou um declínio dramático no padrão de vida, nos serviços sociais e na infra-estrutura, exacerbando uma emigração que começou nos anos 1960 e continua até hoje.

Em 1998, um Programa de Recuperação Econômica, orientado pelo Fundo Monetário Internacional, marcou o princípio da transição do país de um regime socialista para uma economia de mercado, sob um sistema

democrático. A partir de uma situação econômica difícil, o Programa garantiu taxas de crescimento impressionantes, com a média de 7,1% ao ano durante o período 1991-1997. No entanto, a partir de 1998, o rendimento da economia decaiu consideravelmente, a despeito de ampla privatização, da liberalização da economia e do dólar guianense, e de um alívio muito generoso oferecido ao endividamento externo.

Depois da completa liberalização do comércio, do mercado financeiro e da moeda, a economia da Guiana é vista muitas vezes como uma das mais abertas da região do Caricom. No entanto, essa abertura tem seus riscos, e em 2004 o valor dos produtos exportados correspondeu a menos de 50% do valor da importação. As políticas e os esforços adotados para estimular a manufatura para a exportação fora da área tradicional não tiveram os resultados esperados. Uma pesquisa recente mostrou que, de quarenta empresas, só três tinham exportado para a América do Sul ou a América Central.

Os obstáculos mais importantes incluem o transporte irregular e caro, as barreiras lingüísticas, a falta de familiaridade com os mercados e seus procedimentos, o pouco volume disponível para a exportação dirigida aos países do continente e a informação inadequada disponível às empresas ou nas embaixadas.

Como o comércio é um processo de mão e contramão, as mesmas razões que inibem as exportações guianenses para os mercados do continente militam contra as exportações dirigidas à Guiana. Geralmente os poucos produtos dos países sul-americanos encontrados nas prateleiras dos supermercados na capital guianense derivam do contrabando fronteiriço ou são importados via Miami!

Há também limitações importantes ao desenvolvimento das relações comerciais com o Caricom, que tem uma população de menos de cinco milhões e um PNB combinado de aproximadamente 32 bilhões de dólares.

O problema que se apresenta para a Guiana é como perseguir um destino continental e quais as principais dificuldades a serem enfrentadas. Pode o país atuar sozinho, e deve fazê-lo, ou será preferível unir-se a uma iniciativa mais ampla do Caricom? Embora a Guiana não tenha participado da infeliz Federação das Índias Ocidentais, foi parte da formação da sua sucessora, a Área de Livre Comércio do Caribe (Carifta), que deverá em breve evoluir para a Economia e Mercado Unidos do Caribe (*Caribbean Single Market and Economy*). Portanto, a Guiana é parte integrante do Caricom, e a sua decisão de unir-se à

CSN, que em si mesma é uma área de livre comércio de âmbito continental, unindo duas organizações de livre comércio, tem provocado dúvidas sobre a compatibilidade com o papel que exerce no Caricom.

Só em 1990 a Guiana ingressou na Organização dos Estados Americanos, após uma emenda que eliminou o dispositivo de exclusão existente na Constituição da OEA. Sua experiência com os problemas da região tem sido mista. No entanto, a própria Caricom já expressou o desejo de manter um relacionamento mais intenso com a região, e também com a Associação dos Estados do Caribe, sediada em Port-of-Spain, Trinidad. A Associação teve sua origem no documento *Time for Action*, da Caricom, enquanto o Relatório da Comissão das Índias Ocidentais recomendou que a Caricom “eliminasse o hiato entre os seus membros e o resto do Caribe e a América Latina”.

## Um destino continental

Se a Guiana decidir-se por um destino continental, fora do contexto da Caricom, poderá descobrir que estará competindo com outros países membros da Caricom que têm aspirações semelhantes. Na verdade, Trinidad e Tobago – uma nação muito mais rica – revelou seu desejo de tornar-se uma sociedade bilíngüe, e uma ponte para a América do Sul. Nas palavras de Sir Shridath Ramphal, a Guiana tem conseguido bons resultados no cenário internacional, o que ele atribuía à “memória do que os nossos ancestrais enfrentaram e superaram”. Com efeito, a Guiana participou duas vezes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e hospedou reuniões importantes do Movimento dos Não Alinhados, assim como abriga a sede da Caricom.

No entanto, a Guiana não deixa de ter sérios problemas, e na condição de Estado pequeno e multiétnico, enfrenta ameaças internas e também externas. Com efeito, há um temor muitas vezes manifestado de que as difíceis condições econômicas e sociais do país e as divisões étnicas e políticas aumentem sua vulnerabilidade às ameaças externas.

Essas ameaças são talvez menos visíveis, porém mais perigosas, e incluem incursões no seu território por mineradores ilegais, soldados estrangeiros, madeireiros e narcotraficantes. A reação a essas penetrações é inadequada, dada a inexistência de recursos. No entanto, merecem atenção especial as pretensões territoriais da Venezuela e do Suriname.

## As ameaças fronteiriças

### *Venezuela*

Desde a independência, a Guiana tem sofrido disputas e controvérsias a respeito das fronteiras, que têm ameaçado a sua própria existência. Havia no país a percepção de que essas questões tinham sido resolvidas já no fim do século XIX, mas acredita-se que o temor de um governo esquerdista provocou o ressurgimento de antigas controvérsias. A disputa mais importante é com a Venezuela, que pretende dois terços do território guianense, a despeito da decisão de um tribunal internacional de que a Venezuela não participou diretamente, mas onde esteve representada pelos Estados Unidos da América.

Com relutância, a Guiana concordou em submeter essa controvérsia às Nações Unidas, e em novembro de 1989, teve início um processo de acordo com o Artigo 33 da Carta da ONU, destinado a ajudar as duas partes a resolver a disputa pacificamente. Entretanto, as tentativas feitas pela Guiana de promover o desenvolvimento econômico da área controvertida não foram aceitas pela Venezuela, que em 2000 objetou a um acordo entre o Governo da Guiana e a empresa Beal Aerospace de instalar uma estação de lançamento de satélites nas margens do rio Waini, assim como a presença de duas plataformas de exploração de petróleo nas águas territoriais guianenses.

O Presidente Hugo Chávez da Venezuela já declarou publicamente que não haveria objeção do seu país ao desenvolvimento da infra-estrutura, como estradas, suprimento de água e de energia elétrica, com o objetivo de melhorar diretamente a vida dos habitantes da região, mas que os projetos sensíveis deviam ser discutidos no quadro da Comissão Bilateral Guiana-Venezuela de Alto Nível, sugestão que foi rejeitada pelo Governo guianense.

### *Suriname*

O Suriname tem duas reivindicações territoriais com relação à Guiana. A primeira diz respeito ao território marítimo da Guiana que resultou originalmente de acordos informais entre os governadores das antigas colônias holandesas de Berbice e Suriname, então adjacentes. A controvérsia entre a Guiana e o Suriname teve início em 1962, depois de proposta feita pela Holanda de redefinir a fronteira, que teria resultado na transferência de uma grande área do território para o Suriname – proposta que foi rejeitada pela Inglaterra.

Uma segunda controvérsia diz respeito ao baixo rio Corentyne, onde a Holanda procurou fazer com que a Guiana aceitasse a margem guianense como fronteira territorial, o que teria significado que o rio pertenceria efetivamente ao Suriname. A Guiana recorreu ao Tribunal Internacional das Nações Unidas sobre a Lei do Mar, depois que, em junho de 2000, a Marinha do Suriname expulsou, à força, de águas guianenses, uma plataforma de exploração petrolífera da empresa canadense CGX, após o fracasso de longas consultas, em vários foros.

O Presidente da Guiana expressou a esperança de que as disputas e controvérsias com os países vizinhos não tardarão a ser resolvidas, pois elas prejudicam o desenvolvimento do país e a sua “capacidade de melhorar os padrões de vida de todo o nosso povo”. Em um contexto mais amplo, essas disputas limitam severamente o êxito das aspirações a qualquer destino continental que a Guiana possa guardar.



Mapa da Guiana mostrando as áreas reivindicadas pela Venezuela e pelo Suriname

## Brasil: ameaça ou oportunidade?

Ao contrário do Suriname e da Venezuela, as relações com o Brasil se têm desenvolvido ao longo dos anos, e recentemente foram fortalecidas com a assinatura do Acordo de Comércio Guiana-Brasil, que prevê o acesso preferencial dos produtos dos dois países nos respectivos mercados. O interesse brasileiro no desenvolvimento das suas relações com a Guiana ultrapassa de muito a livre movimentação de bens, ou o interesse guianense: inclui uma proposta ligação rodoviária a partir do estado de Roraima, através da Guiana, unindo os estados setentrionais do Brasil em um grande arco através das Guianas, para facilitar o acesso comercial ao Atlântico Norte, ao Caribe, à América Central e Setentrional e à Europa. Na verdade, uma matéria publicada em 2004 na *Gazeta Mercantil*, um influente jornal brasileiro, resumiu esse esquema ambicioso indicando que, por meio do canal do Panamá, a ligação rodoviária através da Guiana poderia facilmente ligar o Brasil ao Pacífico.

Assim, o desafio enfrentado pela Guiana é se, com uma política independente, ela pode negociar em termos de igualdade com uma potência mundial emergente, preocupação real e perpétua de todos os pequenos Estados. No seu relacionamento com a Guiana, os brasileiros têm feito uma ofensiva de boa vontade e se têm beneficiado da admiração e identificação dos guianenses com o Presidente Lula. O Governo brasileiro tem demonstrado grande interesse na construção de uma rodovia entre Georgetown, a capital da Guiana, e Lethem, situada na fronteira do Brasil, do outro lado da cidade de Bonfim. Enquanto a presença brasileira tem sido comum nas comunidades do interior, e mais especialmente na importante cidade fronteiriça de Lethem, existe agora uma preocupação crescente com os garimpeiros brasileiros que operam abertamente no país, de forma ilegal.

Os guianenses não devem esquecer que a história do Brasil não deixa de exibir certas tendências hegemônicas, e precisam atentar para o perigo de que o seu país passe a ser apenas um posto avançado do Brasil. E não podem também ignorar as alegadas violações dos direitos humanos de minorias étnicas, bem como as massas de camponeses sem terra, a disparidade de renda e distribuição de riqueza prevalecentes no Brasil – uma sociedade que os guianenses não aceitariam sem pelo menos algumas reservas.

## As perspectivas

Embora possa parecer atraente, aceitar um destino continental para a Guiana, o que até certo ponto é inevitável, implica alguns riscos. Separada pelo mar do Caribe dos seus vizinhos tradicionais e políticos e dos parceiros comerciais da Caricom, comparativamente minúsculos, os guianenses poderiam achar o tamanho do Brasil irresistível. No entanto, seria um erro que o fortalecimento dos vínculos do país com a América do Sul fosse feito às custas do seu relacionamento com os parceiros da Caricom. Na verdade, de um lado a Guiana não deve jamais abandonar o seu direito de manter relações bilaterais, mas as relações multilaterais oferecem vantagens e segurança.

Em última análise, a Guiana precisa cuidar dos seus interesses, como fez o Brasil no recente desafio, juntamente com dois outros países, contra o regime do tratamento do açúcar pela União Européia, do qual a Guiana é um importante beneficiário. O Brasil não podia ignorar as duras consequências que essa decisão teria para a Guiana, mas está claro que os brasileiros puseram o seu interesse nacional à frente de qualquer preocupação com a Guiana. Na verdade, as dificuldades a serem enfrentadas pela indústria açucareira da Guiana como resultado da ação tomada pelo Brasil não deveria levar à busca de soluções rápidas à custa dos seus interesses de longo prazo. Por outro lado, o Brasil precisa reconhecer que em quase todas as oportunidades a Guiana o apoiou em vários foros internacionais, e esperaria assim uma certa reciprocidade – que o Brasil fosse mais sensível ao interesse dos países menores e mais pobres.

Deve ser extremamente desconfortável operar em uma atmosfera gerada pelo que a Guiana considera reivindicações territoriais injustas por dois dos seus vizinhos. Embora não exista uma disputa semelhante com o Brasil, a relação bilateral claramente não se dá entre iguais, e a Guiana precisará garantir não só a sua integridade territorial e seus interesses políticos, sociais e econômicos, como a adoção de instrumentos que lhe tragam benefícios justos desse relacionamento.

## Bibliografia e Reconhecimento

*A Time to Choose: Caribbean Development in the 21st. Century*, documento do Banco Mundial, 26 de abril de 2005.

*Integrate or Perish.* Seleção de discursos pelos líderes do Movimento de Integração do Caribe, edit. Kenneth O. Hall. Um projeto UWI Caricom, Georgetown, Guiana, 2000.

*Guyana Review.* outubro de 1999, outubro de 1996, janeiro/fevereiro de 2004, março de 2004, março de 2005, setembro de 2004, abril de 2004 e julho de 2004.

*Facing the Challenges.* Clement J. Rohee, Ministro do Comércio Externo e Cooperação Internacional da Guiana, ex-ministro do Exterior da Guiana.

Tradução: Sérgio Bath.

# Objetivos e desafios da economia paraguaia

*Ernst Ferdinand Bergen Schmidt \**

N

os últimos anos o Paraguai atravessou uma complexa crise política e econômica, da qual hoje se está recuperando. Durante o governo anterior os problemas de governabilidade aprofundaram as dificuldades financeiras do fisco e a queda da produção aumentou a deterioração do quadro social. O país caminhava para uma iminente interrupção de seus pagamentos, processo que foi revertido pelo governo atual, mediante medidas oportunas adotadas com o objetivo de equilibrar as finanças públicas, incluindo uma reforma do sistema tributário.

Depois de superada a crise fiscal, os esforços do Governo estão agora dirigidos para a promoção do desenvolvimento econômico, com políticas claras que contribuam de forma decisiva para o bem-estar do povo mediante a melhoria dos investimentos, do emprego e da renda da população. Embora se tenha conseguido alcançar a estabilidade macroeconômica, que proporciona um ambiente favorável para os negócios, as condições sociais só registrarão uma melhoria significativa quando for possível um desenvolvimento sustentável.

\* Ministro da Fazenda da República do Paraguai  
ebergen@hacienda.gov.py

O propósito do Governo é estreitar vínculos com o setor privado. Temos consciência de que esse esforço conjunto é fundamental para alcançar o desenvolvimento.

Para isso, estamos trabalhando de modo a criar condições favoráveis ao investimento nacional, a servir de exemplo e provocar o interesse dos investidores estrangeiros.

## Estratégias de desenvolvimento

O Governo paraguaio define sua estratégia de desenvolvimento, de forma breve e concisa, mediante as seguintes metas:

- recuperação da confiança nas instituições públicas, por meio de uma luta constante contra a corrupção, e a modernização da administração pública;
- crescimento econômico sustentado, baseado no desenvolvimento da agroindústria e das exportações com valor agregado;
- aumento do capital humano, mediante um maior investimento em saúde e educação, assim como políticas que aumentem a eqüidade e o acesso a esses serviços.

Nesse contexto, considera-se fundamental a participação nos efeitos benéficos da globalização, como o livre intercâmbio comercial e a aquisição de inversões de capital.

## A política econômica atual

Um passo importante dado pelo Governo foi melhorar a governabilidade e conseguir que as políticas públicas sejam previsíveis, graças a uma agenda de reformas e projetos de lei orientados para a sustentabilidade fiscal, o acesso ao crédito por parte dos setores produtivos, a modernização da gestão pública e do setor financeiro.

Chegou-se assim a um acordo político entre o Poder Executivo, o Parlamento, os partidos políticos e o setor privado, para aprovar uma agenda de reformas orientadas para esses objetivos. Das sete leis propostas em 2003 pelo Poder Executivo, até agora cinco já foram aprovadas: a reforma da Caixa de Aposentadorias e Pensões Públicas, a Reforma Tributária, um novo Código Aduaneiro, a Lei de Garantia de Depósitos e da Reprogramação da Dívida Pública. A reforma do banco público, fundamental para o crédito aos pequenos e médios produtores, encontra-se em processo de aprovação parlamentar, assim como o projeto de lei de reforma dos bancos privados.

O Poder Executivo encaminhou igualmente ao Congresso outros projetos de lei relacionados com reformas econômicas, buscando criar regras mais claras no mercado. Neste sentido pode-se citar a Lei de Biocombustíveis, a Lei de Defesa da Competição e a Lei de Combustíveis, que visam a liberalização desses produtos no mercado.

Na área das empresas públicas, o Governo do Paraguai está comprometido com um processo de aprimoramento substancial da eficiência dessas empresas, para o que deu início a um processo de auditorias financeiras e de gestão, após o qual serão preparados plano de negócios para cada uma delas.

## Participação social no desenvolvimento

O Governo atual se encontra em um exercício permanente de diálogo e harmonização com as forças políticas e a sociedade civil, para levar adiante as reformas econômicas necessárias e estruturar políticas de Estado de médio e longo prazo. Juntos, o Governo, os empresários e os representantes da sociedade civil formularam recentemente o Plano de Crescimento com Eqüidade 2005-2011, baseado em quatro pilares de desenvolvimento para o país:

- 1) a melhoria do ambiente de negócios e da competitividade;
- 2) o aumento da diversificação produtiva e das exportações;
- 3) a melhor distribuição da terra, para aumentar a produção agropecuária;
- 4) a redução da pobreza e da desigualdade social.

O Governo paraguaio está convencido da necessidade de incluir o fator social em todas as suas atividades. Os programas sociais específicos que estão sendo aplicados contribuirão de forma decisiva para reduzir a pobreza e as desigualdades, para que toda a população tenha maior acesso a uma alimentação adequada e a cuidados médicos, além da criação e proteção do emprego.

Temos consciência de que o desenvolvimento do indivíduo passa pela igualdade de oportunidades, que lhe permita desenvolver as suas capacidades.

## Política de estabilidade macroeconômica

Outro passo importante tem sido a recuperação da estabilidade macroeconômica, para restituir confiança aos agentes econômicos. Depois de seis anos de recessão, o PIB voltou a crescer e a inflação foi contida, registrando o índice mais baixo em trinta anos.

Depois de experimentar em 2002 um déficit fiscal histórico, de 3% do PIB, o Estado paraguaio conseguiu reduzi-lo em 2003 a 0,6% do Produto Interno Bruto. No ano seguinte o Governo transformou esse déficit em um resultado positivo, de 1,5% em fins de 2004, pela primeira vez após dez anos de deterioração das contas fiscais. As taxas de juros aplicadas aos créditos em moeda local diminuíram, e foi adotada uma política compatível com o processo de reativação da economia. Não há atraso nos pagamentos da dívida pública interna e externa, e em 2004 as reservas internacionais quase dobraram com respeito ao ano anterior.

Ainda mais importante foi evitar a suspensão dos pagamentos em 2003, mediante uma reprogramação da dívida externa negociada com bancos privados, ao que se somou o pagamento dos débitos em atraso da dívida externa. Esses resultados foram parte das ações incluídas no acordo de *stand by* com o Fundo Monetário Internacional, que por sua vez permitiu a obtenção de empréstimos de ajuste estrutural do BID e do Banco Mundial.

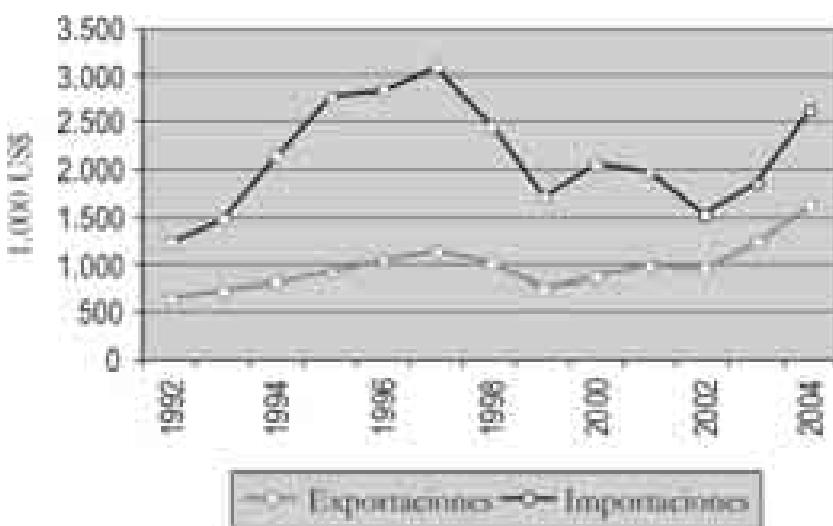
A conjuntura econômica internacional contribuiu também para esses resultados. Assim, em 2004 a economia dos países membros do Mercosul aumentou em mais de 5%.

Os produtos básicos exportados pelo país obtiveram preços adequados, e o nível das taxas de juros internacionais se mantiveram baixos. O cenário

financeiro mundial foi propício ao fluxo de capitais dirigido para a região, o que, entre outros fatores, permitiu o fortalecimento das reservas internacionais.

A reativação da economia teve um impacto favorável sobre o balanço comercial do país. A partir de 2003, a oferta exportável do Paraguai rompeu seu nível histórico de exaustão. As exportações aumentaram em cerca de 32%, elevando-se ainda mais em fins de 2004, apresentando um aumento cumulativo de 55% sobre a sua média histórica. Tudo isso contribuiu para uma redução contínua do déficit do balanço comercial do Paraguai, sem que as importações perdessem o seu dinamismo.

Quadro 1: Intercâmbio comercial do Paraguai



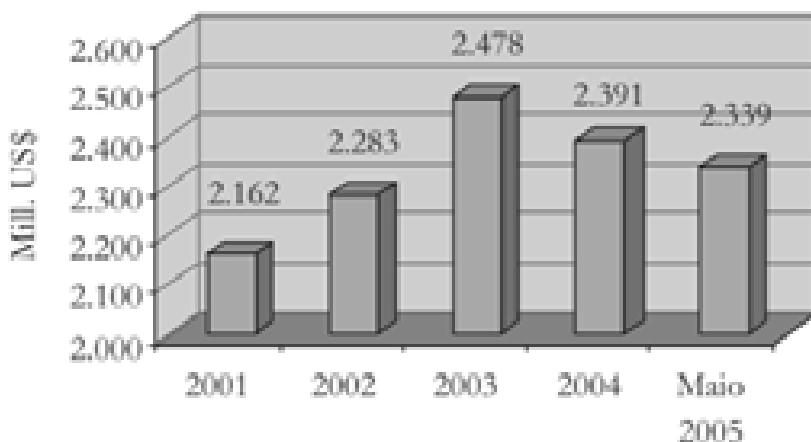
Para o ano de 2005 o Paraguai prevê um crescimento do PIB com superávit fiscal, baixa inflação e um tipo de câmbio estável; a redução continuada do déficit comercial e um aumento das reservas internacionais.

## Redução da dívida pública externa

No seu Plano 2003-2008, o Governo paraguaio não descarta tomar novos empréstimos, mas afirma a importância de analisar perfeitamente a

conveniência e pertinência desses mútuos. Ao mesmo tempo, o Governo prossegue com a sua política consequente de reduzir o saldo das obrigações externas, com o que o Paraguai aumenta o nível de confiança de que goza internacionalmente e contribui para a estabilidade macroeconômica do país. Desde o fim do ano de 2003, a dívida pública externa diminuiu em 4%, o que corresponde a quase 100 milhões de dólares

Quadro 2: Dívida pública externa do Paraguai



## Confiabilidade das instituições públicas

A prevenção da corrupção e a luta contra esse problema é essencial para criar um clima favorável aos negócios, que promova os investimentos privados e o crescimento econômico. É o que tem entendido o Governo paraguaio, agindo com presteza para debelar esse flagelo que afeta tanto o setor público como o privado.

Dentro da administração pública, o combate à corrupção, para recuperar a confiança nas instituições públicas e a sua credibilidade teve como principal resultado o aumento substancial da receita tributária entre 2003 e 2004, da ordem de mais de 40%. Outro resultado importante foi a economia de trinta por cento para o Estado nas compras governamentais, atribuível a ações realizadas pela nova Diretoria Geral de Contratações Públicas.

## O reconhecimento externo

Entre as avaliações imparciais da situação econômica do Paraguai e os progressos havidos pode-se mencionar organizações privadas como *Standard & Poor* e o Grupo PRS, que acompanham permanentemente os dados do país.

Sem negar os desafios ainda existentes no Paraguai, nos *rankings* publicados periodicamente as duas instituições fizeram referência a melhorias havidas no risco de crédito e de investimento.

Com relação ao risco de créditos, *Standard & Poor* atribuiu ao Paraguai, em julho de 2004, a classificação “B” para créditos de longo prazo, tanto em moeda nacional como em moeda estrangeira. Isso significa um grande progresso em comparação com classificações precedentes (“SD” para créditos em divisas e “CCC” para créditos nacionais).

Na lista de riscos de investimento, publicada pelo Grupo PRS, em dois anos o Paraguai melhorou sua posição de 60,3 para 66,0 pontos (considerando 100 pontos como o máximo teórico). Com esse progresso, o Paraguai figura entre os vinte países de melhor desenvolvimento relativo em nível global.

## Planos e programas setoriais prioritários.

### O setor agropecuário

O Paraguai conta com um amplo espectro de produtos agrícolas: frutas, verduras, legumes e oleaginosas. Não obstante, atualmente sua atividade agrícola está concentrada no cultivo da soja e do algodão. Para o atual período governamental o Ministério de Agricultura e Pecuária define assim a sua missão:

*“Promover a competitividade da cadeia produtiva agropecuária e florestal no Paraguai em condições de livre mercado, equidade social e sustentabilidade ambiental, no quadro político de um sistema de governo democrático, representativo, participativo e pluralista.”*

Com o objetivo de diversificar a produção agrícola e melhorar as possibilidades de renda nas zonas rurais, o Ministério está promovendo uma série de projetos específicos para fortalecer determinados produtos, entre os quais podemos mencionar programas relacionados com a estévia, o sésamo, o rícino, a mandioca, as hortaliças e as frutas.

A produção orgânica e seu fomento adquirem uma importância crescente na política agrícola do país. Em 2004, o Paraguai foi o líder mundial da exportação de açúcar orgânico.

Neste contexto, o Ministério se volta para a reativação da agricultura familiar, com o objetivo de reduzir a pobreza na população rural de menos recursos.

Mediante o Programa Nacional do Algodão 2004/5-2008/9, o Ministério promove projetos destinados a melhorar o rendimento e a qualidade do algodão em nível nacional.

No Paraguai a pecuária goza de alta produtividade, e as carnes procedentes do nosso país são exportadas para o Brasil, a Rússia, o Chile e o Oriente Médio. Desde 2004, o Paraguai goza da situação de país “livre de febre aftosa com vacina”, que beneficia, de forma muito significativa, a conquista de novos mercados.

Atualmente, o Paraguai dispõe de aproximadamente duas cabeças de gado por habitante. Como o clima e a vegetação permitem uma alimentação e manutenção natural do gado durante todo o ano, a carne tem uma qualidade muito apreciada. Para diversificar a produção de carnes, o Ministério conta com programas nacionais para o fomento da criação de aves, de porcos e a piscicultura, havendo crescente demanda no exterior para produtos como o frango congelado.

Com o Serviço Nacional de Qualidade e Segurança Animal foram unificados todos os serviços veterinários oficiais, reunindo assim em uma única entidade tudo o que se relaciona com a saúde animal, a qualidade e a higiene dos alimentos de origem animal e o comércio internacional de animais e produtos animais, o que permite a supervisão e o controle efetivo de todas as etapas da cadeia produtiva.

## O setor industrial

A estratégia de desenvolvimento do Paraguai está orientada para o crescimento econômico baseado na agroindústria e na exportação de bens com valor agregado. Para isso, o Governo nacional se dedica a criar condições favoráveis para a expansão dessas indústrias, mediante um programa de instrumentos e incentivos para a produção e exportação.

No setor agroindustrial estão sendo feitos estudos setoriais sobre a cadeia algodão-têxteis-confecções, madeira-móveis, rações e laticínios.

Além da agroindústria, o setor metalúrgico adquire crescente importância. Dispondo de uma alta oferta de energia e contando nesse campo com mão de obra qualificada o Paraguai oferece condições apropriadas para toda atividade ligada ao processamento de metais. Nos foros de competitividade “metal-mecânica” e “automotriz-duas rodas” estão sendo elaboradas estratégias destinadas a otimizar a associação dos diferentes participantes do setor produtivo.

Um êxito industrial importante é a produção de motocicletas “*made in Paraguay*”. Em 2004, mais de 35.000 desses veículos foram fabricados no nosso país.

## A política comercial do Paraguai

Em matéria de política aduaneira, o Paraguai vem aplicando tarifas baixas e uniformes. A média ponderada dos direitos de importação aplicados a mercadorias originárias de extrazona do Mercosul vem diminuindo, e passou de 5,9% em 1995 a 4,1% em 2003. Deste modo, tem-se mantido a trajetória histórica de uma economia aberta à comunidade internacional.

Têm sido fundamentais para essa política os acordos de exceção, assinados no âmbito do Mercosul, que permitem manter direitos aduaneiros diferentes dos previstos pela Tarifa Externa Comum do Mercosul.

As melhorias implementadas na estrutura aduaneira possibilitam um claro progresso nos processos alfandegários, formando um sistema de controle cruzado, informático, juntamente com os países de trânsito – instrumento de suma importância considerando que o Paraguai é um país sem litoral marítimo. No relativo aos regulamentos e procedimentos comerciais, melhorou a transparência e diminuiu a complexidade do seu regime comercial. Para esse fim, o Paraguai conseguiu intensificar o esforço para acelerar o despacho aduaneiro das mercadorias, inclusive adotando procedimentos eletrônicos e modernizando as técnicas de análise de riscos, de conformidade com normas internacionais. Deu-se também maior divulgação às medidas sanitárias e aos regulamentos técnicos. Neste sentido, atualmente está sendo implementado o Balcão Único do Exportador, instância incumbida de reformar e simplificar

os procedimentos e outros requisitos burocráticos. Esse trabalho permitirá reduzir os custos de transação das operações do comércio exterior.

Não obstante, o comércio desleal e as distorções econômicas continuam a prejudicar os interesses exportadores do nosso país, especialmente no setor agrícola. Essas práticas obrigaram o Paraguai a defender seus interesses comerciais por intermédio dos mecanismos multilaterais consignados nos Acordos da Organização Mundial do Comércio.

No referente à agricultura e à pecuária, os principais itens de produção e exportação, o Governo paraguaio está levando adiante um processo de mudança na estrutura organizacional e funcional do Ministério responsável por essa área. Como parte desse processo foram criadas recentemente duas novas agências: o Serviço Nacional de Qualidade e Segurança Animal (Senacsa) e o Serviço Nacional de Segurança Vegetal (Senave), ambos com personalidade jurídica de direito público, autárquicos e com patrimônio próprio. Esses órgãos têm a missão de aumentar a eficiência no cumprimento dessas funções básicas, e de enfrentar a realidade dos cenários atuais e emergentes no setor agropecuário.

## **Instrumentos e incentivos para a produção e exportação. Mecanismos de Promoção dos Investimentos.**

No quadro de uma política destinada a promover a competitividade do setor produtivo nacional, decisões importantes foram tomadas em matéria de abertura comercial para os bens produzidos por setores chave do desenvolvimento naquele campo. Reduziu-se assim consideravelmente a proteção aduaneira aos bens de capital, de informática e de telecomunicações, para citar os mais importantes.

No que respeita a produção de carne, conseguiu-se o maior crescimento da exportação dos últimos tempos, obtendo-se a certificação internacional de País Livre de Febre Aftosa com Vacina, o que permitiu recuperar importantes mercados tradicionais e conquistar outros.

O Paraguai promove o ingresso da Inversão Direta Estrangeira com diferentes leis e mecanismos promocionais, como a Lei 60/90 – instrumentos que concedem exoneração tributária para projetos de inversão, e a Lei de

Maquila. Esta última concede ampla isenção fiscal para a produção destinada à exportação, sempre que o produto exportado contenha um mínimo de 40 por cento de insumos de procedência nacional. Esses insumos podem representar tanto o valor material como o do custo do trabalho resultante do processo de manufatura.

Em termos técnicos, no Paraguai o Estado oferece um serviço de assessoria aos investidores, canalizado principalmente por duas instituições:

- ProParaguay, uma dependência do Ministério de Relações Exteriores, que se incumbe primordialmente da representação do país no exterior.
- Rediex (*Red de Inversiones y Exportaciones*), entidade ligada ao Ministério de Indústria e Comércio, que se ocupa em primeiro lugar do assessoramento do investidor dentro do país.

Essas duas instituições fornecem informações úteis sobre oportunidades de investimento, e orientam os interessados a respeito das exigências e dos incentivos governamentais.

## O apoio às exportações

Como o crescimento da economia paraguaia depende em larga medida do aumento das exportações – tanto em valor como em volume – o fomento dessas vendas ao exterior representa um instrumento fundamental da política econômica. O Governo busca a competitividade imediata da atividade produtiva nacional, e por isso os subsídios diretos não constituem um elemento dessa política de promoção. Em seu lugar a administração pública adota os seguintes enfoques:

- facilitação dos trâmites de exportação: Com a criação do Balcão Único do Exportador (VUE) são simplificados os procedimentos burocráticos dos exportadores, de tal forma que, uma vez instalado o sistema, eles precisam recorrer exclusivamente a um único guichê do setor público para cada exportação efetuada. O VUE começará a funcionar de forma

modular, e este ano a habilitação pública do primeiro módulo já se encontra em plena vigência;

- assessoramento do *marketing* externo de produtos paraguaios: instituições como o Ministério de Indústria e Comércio, Rediex, ProParaguay e outros promovem viagens comerciais aos principais mercados externos. Com relação a certos eventos faz-se com freqüência uma convocação aberta ou seletiva, convidando empresários para que tenham a possibilidade de promover os seus produtos. Esses eventos podem ser feiras, visitas oficiais, encontros de negócios, etc;
- negociações político-diplomáticas com o objetivo de abrir novos mercados para o produtor paraguaio e de facilitar o acesso aos mercados existentes. Por exemplo: a negociação de acordos bilaterais de preferências, ou a intervenção da Organização Mundial do Comércio em favor de um maior cumprimento dos critérios do livre comércio em determinados países industrializados.

## Assistência às micro, pequenas e médias empresas

As micro, pequenas e médias empresas representam a maioria absoluta dos postos de trabalho em todo o país. Portanto, a solução do problema do desemprego tem a ver com elas. Com freqüência um pequeno empresário tem um potencial muito importante para a manufatura de um produto ou a prestação de um serviço, mas encontra obstáculos representados por determinados requisitos como os do *marketing* profissional, a contabilidade ou a formalização da sua empresa. Nesse sentido, o Estado paraguaio pretende apoiar essas empresas da melhor forma possível, respeitando sempre a exigência da sua auto-sustentabilidade.

Neste sentido o Centro Paraguaio de Apoio às Empresas (Cepae) assessorava os empresários, tanto de forma particular como mediante cursos de capacitação. Entre os seus programas de capacitação destaca o PR100, destinado a aumentar a competitividade da produção nacional. Nos “Foros de Competitividade” trabalha-se de forma interativa na determinação dos pontos fortes, obstáculos, desafios e ameaças de um produto ou de uma cadeia produtiva. A meta consiste em integrar os diferentes elos de uma cadeia produtiva, de modo que um produto possa ser elaborado com a maior eficiência possível.

## Propriedade Intelectual, registro de Marcas e Patentes

Intensificou-se o combate à pirataria, à falsificação e ao contrabando, mediante o estabelecimento de uma unidade técnica especializada constituída pelos Ministérios de Indústria e Comércio, Fazenda, Interior, Defesa e outras instituições do Poder Executivo, em coordenação com o Ministério Público. Essa agência tem por finalidade reunir inteligência para o combate ao flagelo da informalidade e da ilegalidade.

Nesse quadro de transparência e coordenação foram multiplicadas por seis as atividades de repressão, persuasão, prevenção e manutenção, atacando em várias frentes, entre as quais se destaca a da importação, produção e comercialização, assim como as organizações criminosas em si mesmas.

Como reconhecimento por esse esforço recebemos os aplausos do Congresso dos Estados Unidos e da IFPI (o órgão internacional de proteção fonográfica), bem como o prêmio outorgado pela *Imaging Supplies Coalition*, pelos nossos esforços dirigidos para o combate à falsificação.

Em matéria de propriedade intelectual, a Lei de Patentes abriu a possibilidade de conceder patentes de invenção a setores que antes não gozavam de qualquer proteção, como os produtos farmacêuticos. No concernente à defesa comercial, a legislação paraguaia que regula as medidas *anti-dumping*, as subvenções e medidas compensatórias homologa os compromissos multilaterais. Desde a sua adesão à OMC, o Paraguai considerou necessário aprimorar essas normas, com o objetivo de impedir a sua utilização com fins protecionistas.

Em suma, o governo do Paraguai está comprometido e empenhado na construção de um novo modelo de desenvolvimento baseado em uma economia de mercado com responsabilidade social e fiscal, e na estabilidade macroeconômica, com uma combinação adequada de mercado e intervenção estatal. Com o fortalecimento das instituições públicas, do bom governo e da formalização será possível alcançar uma economia mais produtiva, competitiva e diversificada, de modo a atingir o objetivo final de ter um país agradável a Deus, que traga bem-estar a toda a população. ■■■

Tradução: Sérgio Bath.

# A economia peruana: balanço, perspectivas e propostas

*Enrique Cornejo Ramírez\**

A

economia peruana evoluiu favoravelmente nos últimos anos, segundo vários indicadores macroeconômicos. Alcançar taxas positivas de crescimento do produto interno bruto (PIB) durante um período relativamente longo (mais de quarenta meses consecutivos) e um nível de inflação anual inferior a um dígito, deu à economia peruana uma grande estabilidade e previsibilidade para a tomada de decisões.

O Peru conta com um considerável estoque de reservas internacionais para o tamanho de sua economia; ter em reservas o equivalente a mais de quinze meses de importações normais dá uma grande tranqüilidade ao mercado cambial, além de revelar um bom comportamento do setor externo, com exportações crescentes de bens e serviços e um balanço em contas correntes significativamente positivo. A gestão de um déficit do setor público decrescente e algumas medidas recentes em matéria de transparência e responsabilidade

\* Economista. Profesor da Universidade de São Marcos, Lima

Ex-Presidente do Instituto de Comércio Exterior do Perú

[ecornejo@amauta.rcp.net.pe](mailto:ecornejo@amauta.rcp.net.pe)

fiscal, como a reforma constitucional relativa ao sistema nacional de pensões, criam também indicações positivas para os analistas internacionais e os investidores potenciais.

No entanto, o principal problema enfrentado pela economia peruana é que os frutos desse crescimento e os bons indicadores mencionados ainda não se traduzem em melhorias concretas do nível de vida da população, da qual 54% vivem, de acordo com os indicadores do Banco Mundial, em estado de pobreza. Em outras palavras, a economia parece ir bem, mas as pessoas sentem que vai mal e isso gera grande preocupação e ceticismo nas camadas mais pobres da população, o que cria conflitos sociais e problemas para a governabilidade democrática. Como adequadamente assinala o Embaixador Allan Wagner, Secretário Geral da Comunidade Andina, no projeto estratégico que a sub-região se traçou, é necessário promover “a globalização com integração, a integração com inclusão social e a inclusão social com governabilidade democrática.”<sup>1</sup>

No Peru, aqueles que têm um emprego adequado alcançam apenas 40% da força de trabalho. O problema principal do país é o subemprego crescente (a taxa de desemprego aberto fica em torno de 10%), o que está associado à também crescente informalidade dos agentes econômicos (estimada em cerca de 65% da atividade produtiva). Em tais circunstâncias, o crescimento econômico verificado não é suficiente para criar um número adequado de postos de trabalho produtivos e as medidas de política econômica tomadas não têm os resultados que se esperam porque são concebidas para uma economia formal, que é reduzida.

Por outro lado, a economia e a política parecem seguir caminhos distintos. A estabilidade econômica contrasta com as dificuldades que encontra o Presidente Toledo – e de modo geral toda a classe política (Congresso, partidos políticos etc.) – para sintonizar-se com as principais preocupações da população. Diariamente, os meios de comunicação dedicam espaço importante a uma série de denúncias e escândalos políticos, enquanto os principais temas da agenda do desenvolvimento parecem não ter a mesma importância. Como diria um analista que há pouco chegou ao país: “Parece que a economia peruana está no ‘piloto automático’<sup>2</sup>, apesar do

<sup>1</sup> Ver a respeito documentos incluídos no *site* da Comunidade Andina: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

<sup>2</sup> Comentário feito por um alto funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) durante a realização, em Lima, da Assembléa de Governadores do Banco, no verão de 2004.

ambiente político bastante quente” (em abril de 2006 haverá eleições gerais para mudança do governo e do Congresso e a campanha eleitoral já está começando).

Do nosso ponto de vista, a explicação do que acontece na economia peruana exige uma análise mais profunda, que tentaremos fazer no presente artigo.

## 2. Situação e perspectivas da economia peruana, com base nos principais indicadores macroeconômicos: 2004 e 2005

Como assinalamos anteriormente, os principais indicadores macroeconômicos mostram uma evolução bastante favorável, que ajuda a estabilidade e contribui para criar um clima adequado aos investimentos. A seguir, mostraremos as estimativas para o encerramento do ano de 2004 e as previsões para o de 2005 de alguns desses indicadores, segundo fontes oficiais como o Ministério de Economia e Finanças e o Banco Central de Reserva del Peru, bem com estimativas próprias.

### Quadro n°. 1

#### Principais indicadores macroeconômicos: projeções para 2005

Indicador/Instituição	BCR	MEF	Nueva Economia <sup>3</sup>
PIB (taxa de crescimento %)	4,5%	4,5%	3,5%-4,0%
Inflação (taxa anual %)	2,3%	2,5%	3,0%
Tipo de câmbio (\$ por US\$)	3,40	3,48	3,35
Exportações de bens (milhões US\$)	12.000	11.912	12.000
Importações de bens (milhões US\$)	10.500	9.898	10.000
Déficit Econômico Setor Público (%PIB)	1,0	1,0	1,1

Fonte: Elaboração do autor com base em projeções oficiais do Banco Central de Reserva del Peru (BCR) de fevereiro de 2005; do Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 elaborado pelo Ministério de Economia y Finanzas (MEF) (Ver em: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)) e estimativas da Associação privada Nueva Economia, que o autor preside e que se dedica a estudos de economia com justiça social (Ver em: [www.nueva-economia.org](http://www.nueva-economia.org)).

<sup>3</sup> A Asociación Nueva Economía é uma instituição privada peruana sem fins lucrativos que se dedica ao estudo do desenvolvimento com justiça social em países em desenvolvimento e muito especialmente na América Latina, analisando com ênfase especial as características das diversas economias que coexistem em nossos países. A Nueva Economia é presidida pelo economista Enrique Cornejo, autor deste artigo ([www.nueva-economia.org](http://www.nueva-economia.org)).

O valor do produto interno bruto (PIB) ao encerrar-se o ano de 2004 é estimado em 248,3 bilhões de novos sóis ou seu equivalente de cerca de US\$70.000 milhões. Este produto, como dizíamos, tem crescido nos últimos anos a uma taxa de cerca de 4,5%, o que, embora positivo, é insuficiente, já que se deveria crescer a pelo menos 7% para absorver a nova força de trabalho e buscar uma solução cabal ao problema do subemprego. Para conseguir isso é preciso pelo menos duplicar os níveis atuais de investimento, o que não parece tarefa simples no contexto descrito; no entanto, o potencial existe.

No fechamento do ano de 2004, a inflação foi de 3,5% (maior do que a meta oficial, que era inicialmente de 2,5%) e a moeda nacional se valorizou em 5%. Este fenômeno de fortalecimento do novo sol peruano deve-se a três fatores: a) o importante aumento das receitas de exportação de bens e serviços e das remessas de peruanos no exterior; b) o excedente estrutural de dólares americanos que existe no mercado local (reforçada pelos dólares provenientes do narcotráfico); e c) o debilitamento do dólar americano em relação ao euro e a outras moedas fortes.

O aproveitamento do Acuerdo de Preferências Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (conhecido por sua sigla em inglês Aptdea), especialmente no que se refere a produtos têxteis e confecções, assim como a produtos agroindustriais, e a manutenção de bons preços internacionais dos principais produtos básicos de exportação (especialmente os metais), devido ao bom desempenho das economias industrializadas e especialmente da China, foram os fatores que explicaram o crescimento do comércio exterior (exportações mais importações) que, só no tocante a bens, superou os US\$20.000 milhões.

A população peruana, no ano 2004, foi estimada em 28 milhões de pessoas com uma renda média per capita de US\$ 2.400. Esta cifra, entretanto, deve ser tomada com cautela porque não reflete as profundas desigualdades que existem no país, que tem a distribuição de renda mais desigual da região depois do Haiti.

No Peru, embora esteja em andamento um processo de regionalização que visa a fortalecer a capacidade de gestão das regiões e dos municípios, ainda há uma grande concentração econômica em Lima e algumas poucas cidades principais. Na capital, concentram-se mais de 80% das transações financeiras ativas e passivas; lá se encontram 70% dos estabelecimentos industriais registrados e vive um terço da população. Em Lima praticam sua

profissão nove de cada dez cardiologistas e a inflação do país ainda se mede pelo comportamento dos preços ao consumidor na Lima metropolitana.

O Estado administra um orçamento anual de cerca de US\$ 12.000 milhões, mas diante da ausência de uma adequada reforma do Estado, tais recursos ainda são gastos de maneira ineficiente e pouco transparente. O Estado peruano é o maior comprador de bens e serviços no país, mas não utiliza seu grande poder de compra, com os efeitos negativos daí decorrentes. A importância da informalidade existente leva a uma arrecadação tributária muito baixa. Apenas 1,8% das principais empresas contribuintes respondem por mais de 84% da arrecadação, havendo grande evasão e muitas exonerações. A carga tributária é de apenas 13%.

Para cobrir as necessidades de financiamento público, diferentes governos vêm recorrendo crescentemente ao endividamento público, que já chega a cerca de US\$ 30.000 milhões (equivalente a 42% do PIB). A dívida pública externa total eleva-se a pouco mais de US\$ 24.000 milhões (34% do PIB) e, nos últimos quatro anos, aumentou consideravelmente a dívida pública interna (basicamente através da emissão de títulos soberanos), que já se aproxima dos US\$ 6.000 milhões (em torno de 8% do PIB).

A dívida pública externa está contratada principalmente com organismos multilaterais e governos, ficando uma quinta parte dela vinculada a detentores de bônus Brady e outros tipos de bônus. O problema da dívida pública nos próximos anos não é tanto de estoque como de fluxo. Será necessário, portanto, utilizar vários mecanismos de mercado para mudar o perfil do serviço futuro da dívida, com vistas a tornar mais manejável o seu pagamento, sobretudo em termos do orçamento do setor público.

Para o ano de 2005, como mostra o Quadro no. 1, espera-se um crescimento entre 3,5% e 4,5% e uma diminuição da inflação em relação a 2004. No tipo de câmbio, não se esperam maiores mudanças, de modo que – de nosso ponto de vista – continuará o enfraquecimento do dólar americano e a apreciação da moeda peruana. No que diz respeito ao manejo das finanças públicas – embora nos encontremos em um período pré-eleitoral – espera-se o cumprimento da meta de reduzir o déficit econômico do setor público a 1% do PIB.

Com relação ao setor externo, espera-se um comportamento igualmente favorável dos preços internacionais, ao mesmo tempo em que a ratificação de vários tratados de livre comércio – especialmente com os EUA – poderia

significar um impulso importante para os investimentos e para o desenvolvimento exportador, principalmente em produtos têxteis e agroindustriais. Estima-se que as exportações de bens superarão os US\$ 22.000 milhões. Um projeto de grande importância, cuja execução se iniciará em 2005, é a terceira etapa do gás de Camisea, que permitirá exportar aquele produto para o mercado norte-americano.

Se tudo isso se realizar, parece que 2005 será outro ano de bons indicadores macroeconômicos e de grande “calor político”, enquanto os temas sociais continuarão esperando a definição do próximo governo. Quem quer que assuma a chefia do governo terá diante de si um desafio muito difícil, pouca margem de manobra e grande expectativa social. Será preciso, portanto, atuar com visão de Estado e com grande prudência e transparência fiscal.

Como já mencionamos, não se dispõe de cifras confiáveis de pobreza, mas tudo faz crer que ela cresceu, sobretudo no campo e nas cidades mais afastadas da capital. Diversas constatações que fazemos diariamente na rua ou no campo mostram-nos que há maior desigualdade e também maior concentração econômica do que antes. A informalidade, que cresceu fortemente, tem um papel decisivo na explicação do que ocorre na economia peruana.

Trataremos de explicar o que acontece, introduzindo duas hipóteses de trabalho: a primeira assinala que a política econômica que se pretende aplicar no país pressupõe a existência de uma única economia, quando na prática coexistem diferentes tipos de economia, cada uma com sua dinâmica própria. A segunda hipótese que propomos afirma que existe um Estado formal e legal que, no entanto, só chega a uma minoria da população, enquanto há outro Estado informal – ou talvez outros Estados – que atua em paralelo e no qual há direitos e deveres reconhecidos e do qual a população se sente parte.

### **3. A economia peruana ou a economia da diversidade e suas implicações para a política econômica**

Freqüentemente se questiona a eficácia das políticas econômicas que normalmente se aplicam em nossos países. O crescimento – quando se produz – não vem acompanhado de emprego produtivo suficiente; as políticas de estabilização privilegiam a luta contra a inflação, mas descuidam o crescimento produtivo e o estímulo ao investimento; a busca da competitividade costuma

basear-se na redução de custos e benefícios trabalhistas, mas descura o aumento da produtividade do capital ou a melhora da infra-estrutura básica. A economia é freqüentemente avaliada apenas pelo comportamento de alguns indicadores macroeconômicos, sem a devida atenção ao que ocorre com os indicadores sociais, que têm a ver com o nível de vida da população, o qual, ao fim e ao cabo, é a razão essencial da política econômica.

Essa discussão é antiga. Partindo da existência de recursos escassos e de necessidades crescentes a serem satisfeitas, sempre se estão, em política econômica, adotando decisões que têm um alto custo de oportunidade. Crescer com estabilidade; integrar-nos ao mundo com competitividade; buscar um desenvolvimento com justiça social; conseguir que a inclusão social se faça com governabilidade democrática são alguns dos objetivos, em princípio conflitantes, cuja consecução devemos assumir como um desafio para a política econômica.

Nada disso é, tampouco, um problema que ocorra somente nos países pobres e pequenos. Também se apresenta nas economias industrializadas, embora com outras dimensões e diferentes pontos de partida. Do nosso ponto de vista, nos países pobres como o Peru, o problema não é que as políticas econômicas expostas não sejam aplicáveis (Milton Friedman já discutiu este tema nas primeiras décadas do século passado, distinguindo entre “realismo das suposições” e “poder de previsão das hipóteses”), mas, sim, que são aplicadas no entendimento equivocado de que a economia já está num estágio avançado de desenvolvimento ou, pelo menos, tem um comportamento “normal” de competição, transparência e livre mobilidade de fatores.

Esse problema já foi estudado de diferentes perspectivas. Victor Raúl Haya de la Torre sustentava que economias como a peruana “tinham duas velocidades”<sup>4</sup>, uma rápida, vinculada aos setores modernos da economia, e outra mais lenta, relacionada com os setores pobres e tecnologicamente atrasados; um carro que tem tal variação de velocidades – e de forma simultânea – não pode ter uma marcha (crescimento) normal.

Na década de setenta do século XX, autores como McKinnon, Shaw e Galbis introduziram a tese da “repressão financeira”<sup>5</sup> para tratar de explicar o

<sup>4</sup> Ver a respeito: Haya de la Torre, Victor Raúl, “El Plan Económico del Aprismo”; discurso pronunciado em Lima, em 9 de outubro de 1945, em *Obras Completas*, Tomo V, pág. 369.

<sup>5</sup> Ver a respeito: Cornejo Ramírez, Enrique, *Tasas de Interés: teoría y política*, Lima, 1978, Universidad de Lima.

comportamento das pequenas empresas em relação ao acesso ao crédito formal. Desde as teorias do desenvolvimento, também se apresentaram hipóteses como o dualismo estrutural e autores como Adolfo Figueroa<sup>6</sup> criticam o modelo neoclássico de crescimento (base das chamadas políticas neoliberais) por não considerar o “ponto de partida” dos diferentes países no momento de aplicar tais políticas (em cada país é diferente) e tampouco considerar fatores não econômicos, como os culturais, que podem ser altamente explicativos da eficácia ou ineficácia das mesmas.

Na nossa opinião coexistem no Peru pelo menos quatro tipos de economia: a) uma economia de auto-sustento, ligada sobretudo aos setores rurais extremamente pobres, com um desenvolvimento tecnológico quase nulo e onde se mantém o escambo; b) uma economia informal e urbana, com baixos níveis de produtividade, mas grande absorção de mão de obra, que não paga impostos; c) uma economia moderna e industrial, basicamente relacionada com a agroindústria e outros setores manufatureiros que se dedicam à exportação, que entende os mercados internacionais e aplica estratégias competitivas; e d) uma economia pós-moderna do conhecimento e dos serviços, na qual coexistem empresas transnacionais da informação e serviços diversos com tecnologia de última geração e dezenas de milhares de cabines públicas de Internet, criação peruana, bem como pequenas empresas exportadoras de software.

## Quadro nº. 2

### Os quatro tipos de economia que coexistem no Peru

---

A: Economia de auto-sustento, que inclui setores rurais de extrema pobreza, grande parte da qual não tem acesso ao mercado; tecnologias rudimentares; baixos níveis educacionais e nutricionais; economia de escambo.

---

B: Economia informal urbana, explica cerca de 70% da atividade produtiva; grande absorção de mão de obra, mas baixos níveis de produtividade; paga altos custos de financiamento no mercado paralelo; em geral, não paga impostos diretos e está voltada para o mercado interno.

---

<sup>6</sup> Ver a respeito: Figueroa, Adolfo, *Sobre la Desigualdad de las Naciones*, ensaio publicado em Libro Memoria de la XIV Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina – AFEIEAL, 2000; Tegucigalpa, Honduras, 2000, páginas 255-272.

---

C: Economia moderna e industrial, agroindústria, setores manufatureiros que se dedicam à exportação, como confecções ou metal-mecânica; entendem os mercados internacionais; têm organizações modernas, aplicam estratégias competitivas e se preocupam com a produtividade; pagam seus impostos e normalmente estão expostos a sobrecustos pelo fato de serem formais.

---

D: Economia do conhecimento e serviços, ainda não muito importante em tamanho relativo, porém de grande crescimento. Nela coexistem empresas transnacionais de informação, com dezenas de milhares de cabines públicas da Internet – criação peruana –, bem como algumas pequenas empresas exportadoras de software. Há criação de conhecimento novo – em biodiversidade, por exemplo – e grande dinamismo da atividade turística em diferentes segmentos (natureza, aventura, histórico-cultural, gastronômico etc.).

---

Fonte: Elaborado pelo autor.

O problema é que as quatro categorias de economia coexistem. Em termos da população envolvida e de níveis de pobreza, a) e b) são majoritárias; em termos de contribuição para a geração do PIB, geração de divisas, pagamento de impostos e contacto com o mundo externo, c) e d) são as mais importantes, embora minoritárias em termos de população. Em tais circunstâncias, que política econômica aplicar? Como incorporar o elemento mestiçagem ou diferenciação no momento de tomar as decisões de política? Que prioridades adotar e em que prazos?

São perguntas-chave que, na nossa opinião, merecem um debate sério e profundo. As políticas econômicas que normalmente se propõem não consideram a coexistência de realidades econômicas e sociais distintas; há uma primeira etapa, na qual é necessário criar as condições para que a economia seja mais homogênea e com menos desigualdades sociais.

#### 4. O Estado legal e o Estado paralelo

O tamanho do Estado peruano é grande ou pequeno? Um Estado cujo orçamento do setor público é de US\$ 12.000 milhões contra um PIB de cerca de US\$70.000 milhões (ou seja, que representa 17% do PIB) não parece ser de

tamanho exagerado (de fato, é de um tamanho médio na América Latina), porém esses recursos são mal gastos, são gastos de maneira ainda muito centralizada e com pouca transparência, o que faz que nem sempre se alcance adequadamente a população alvo.

Faz-se necessária uma profunda reforma do Estado, que trate de aproximar-lo da população e, portanto, lhe permita ganhar representatividade e legitimidade. Da mesma forma, a reforma também deve visar à modernização da administração pública, a transparência do seu funcionamento, a prestação de contas, a vigilância por parte da população organizada, a desconcentração de suas atividades, o que, no conjunto, redundará em maior eficiência e em menor corrupção. Também é necessário reestruturar o atual orçamento do setor público, do qual 64% se destinam ao pagamento de pessoal, pensões, bens e serviços, 25% ao serviço da dívida pública e apenas 11% a projetos de investimento público. A reestruturação deve ser no sentido de transferir recursos de gastos correntes para programas sociais e gastos de investimento, sobretudo em infra-estrutura básica.

Então, estamos falando sempre de reformar o Estado e suas instituições, mas qual é o Estado que queremos reformar? A primeira pergunta que surge é: precisa-se reformar o Estado? A resposta é afirmativa. Diversas situações indicam-nos que o Estado atual entrou em colapso e necessita uma profunda transformação. A ausência ou incapacidade do Estado manifesta-se, por exemplo, em temas como segurança do cidadão, trabalho de inteligência, saúde, segurança social, educação básica, tributação, infra-estrutura, manejo do território, política de fronteiras, corrupção etc.

O problema é, porém, mais grave do que parece. Não se trata – como pretendem alguns, de um ponto de vista neoliberal – de reduzir o tamanho do Estado e transferir para o setor privado a maior quantidade de funções e instituições. Num país como o Peru – com tanta pobreza e desigualdade – discutir o tamanho do Estado é um assunto muito relativo. Mesmo, porém, que possa haver, em alguns setores, um certo superdimensionamento ou excesso de burocracia, o problema principal, como já dissemos, é que os escassos recursos públicos são muito mal utilizados, de forma ineficaz, sem transparência e de maneira concentrada. Porém, mesmo que corrigíssemos tudo isso, seria insuficiente.

O problema principal, que todos devemos aceitar e entender é que aquilo que reconhecemos como Estado – com suas instituições, suas leis e seus funcionários públicos – só representa em torno de 10% dos peruanos. Em outras

palavras, nove de cada dez peruanos não se sentem representados no Estado atual – e sua percepção não os trai, pois não estão representados no Estado atual!

Algumas constatações e perguntas simples para explicar essa “situação de exclusão” no Estado peruano:

- a) Mais de 80% das unidades econômicas empresariais no país são de tamanho micro ou pequeno (Mepes) e a maioria, informais. Quem, no Estado, se preocupa em entender e atender os micronegócios em suas principais necessidades e preocupações?
- b) Dos produtores agrícolas no Peru, 90% são minifundiários, com menos de 10 hectares cada um. Qual é a pessoa ou instituição que, no Setor Agricultura, se preocupa com a realidade específica desses pequenos produtores?
- c) Milhares de crianças e jovens no Peru abandonaram a escola; os que assistem as aulas têm sérios problemas em seu processo de aprendizagem, com matérias que não lhes servem para nada; faltam professores nos povoados do interior do país; nossos estudantes universitários não fazem pesquisa e milhares de jovens passam horas a fio em “grupos de conversação” na Internet, perdendo um tempo valioso e, inclusive, esquecendo o bom uso do seu idioma. Frente a tal situação, que faz o Estado em matéria de educação?
- d) Face à corrupção crescente, só se vê ineficiência na administração da justiça e impunidade. Que faz o Estado que não promove uma verdadeira reforma do Poder Judicial?
- e) É crescente a insegurança do cidadão nas ruas e no campo. Em muitos bairros urbanos e em povoados do interior do país, a população, cansada do abuso e da inação do Estado, decidiu fazer justiça com suas próprias mãos e dotar-se da segurança que o Estado não lhe oferece. Os recentes episódios ocorridos em Andahuaylas não são uma demonstração da total inoperância do Estado?
- f) Os micronegócios precisam de crédito e de assistência técnica, que são oferecidos por Edpymes, Cajas Rurales e Cajas Municipales, mas o Estado – representado pela Superintendência de Banca y Seguros – parece só estar preparado para regular e apoiar o trabalho dos grandes bancos (bancos múltiplos e outras instituições financeiras).

Poderíamos continuar dando muitos exemplos da ausência ou má gestão do Estado. O principal objetivo de uma reforma integral do Estado deve ser, pois, conseguir que a maioria ou a totalidade dos cidadãos nele seja incluída ou representada. No Peru atual, há um Estado legal, formal, constitucional, que é ineficiente e, lamentavelmente, só se preocupa ou tem influência sobre 10% dos peruanos. Ao mesmo tempo, há um Estado paralelo e informal, mas que funciona e ao qual estão vinculados 90% dos peruanos. É neste Estado paralelo e informal que atuam e criam suas próprias regras de jogo milhões de microempresários, pequenos produtores, auto-empregados, informais, mototaxistas, comunidades, organizações não-governamentais, associações diversas etc.

Este Estado paralelo, sim, funciona; seus integrantes traçam suas próprias regras e procedimentos e os cumprem, têm valores, metas, objetivos e compromissos assumidos. Há uma vinculação a este Estado informal; há confiança nas suas lideranças e, portanto, há participação, compromisso e até sacrifício. Enquanto isso, aqueles que nos encontramos no Estado legal e formal não entendemos o que se passa e continuamos falando e legislando para 10% da população.

## 5. Dez propostas para uma Agenda de Consenso

Com o intuito de aproximar o Estado paralelo do Estado formal, propomos uma agenda de dez pontos para convertê-los em objetivos de consenso:

- 1) Investimento com emprego digno, o que supõe esforçar-nos por incrementar os níveis de investimento para gerar crescimento com emprego produtivo. Crescer a taxas de 7% ou 8% ao ano por um período prolongado e em setores intensivos em mão de obra é uma prioridade.
- 2) Justiça social com responsabilidade fiscal. Não há desenvolvimento sem justiça social; a principal responsabilidade do Estado é garantir essa justiça social, mas ela deve ser alcançada com transparência e responsabilidade no uso dos escassos recursos do setor público.

- 3) Engenharia social para conseguir o consenso, o que implica desenvolver esforços pluridisciplinares para aproximar as posições e os interesses dos investidores e os da população que vive na zona de influência do projeto de investimento correspondente; é buscar mecanismos de harmonização, esforçando-se por entender as preocupações das comunidades e propiciar uma gestão socialmente responsável por parte das empresas.
- 4) Descentralização produtiva, que significa passar da atual regionalização apoiada no funcional e no burocrático para uma descentralização produtiva, que favoreça a formação de macroregiões e crie as condições para que seja atraente investir e gerar emprego local no interior do país.
- 5) Agricultura rentável e com segurança alimentar, o que implica transformar e modernizar o setor agrário no Peru, organizando os produtores, concedendo crédito com assistência técnica, propiciando a constituição de cadeias produtivas, desenvolvendo infra-estrutura de irrigação e criando canais de comercialização. Mas implica também assegurar a alimentação e a nutrição adequada, especialmente das mães e crianças do Peru.
- 6) Educação de qualidade e para o trabalho, que eleve o nível de escolaridade do atual sexto grau para o nível superior, que melhore a qualidade dos programas educativos e que estimule no aluno os valores da solidariedade, a produtividade e a competitividade.
- 7) Ciência e tecnologia para a mudança, na convicção de que sem pesquisa científica e mudança tecnológica não há desenvolvimento nem participação adequada no contexto global e competitivo.
- 8) Associatividade para a exportação, de modo que milhares de micro e pequenas empresas possam alcançar o volume de negócios adequado, tenham acesso ao crédito e possam beneficiar-se da cooperação técnica e financeira, orientando seus esforços para o mercado interno e para a exportação.
- 9) Gestão para a justiça social, o que implica preparar funcionários públicos nas diferentes tarefas do Estado, para que trabalhem com competência e dedicação ao serviço, sempre conscientes de que seu

objetivo final é satisfazer as demandas dos cidadãos e agir com eficiência e transparência.

- 10) Integração competitiva, que supõe reafirmar nossa vocação integrationista em suas diferentes formas: sub-regional, regional e hemisférica, buscando na integração uma forma de atuar juntos para alcançar a competitividade e a consequente elevação dos níveis de vida da população.

Não achamos que essa agenda esteja completa; de fato, existem outros temas importantes que podem ser incluídos, mas o que deve ocorrer de toda maneira é que se eleve o nível do debate e que avancemos na busca de pontos de consenso e de políticas de Estado.

## 6. É possível buscar a justiça social com responsabilidade fiscal?

Do nosso ponto de vista, a criatura humana deve ser a prioridade fundamental de uma estratégia de desenvolvimento. Portanto, devemos dar atenção tanto aos indicadores econômicos, que contribuem para a estabilidade, como aos indicadores sociais, que asseguram inclusão e governabilidade democrática.

Nesse sentido, a principal tarefa do Estado deve ser a de contribuir para um desenvolvimento com justiça social. Isso significa entender que a criação de emprego e a diminuição da pobreza e da desigualdade só podem concretizar-se com um crescimento econômico sustentado, o qual, por sua vez, requer investimentos privados e públicos. Como promover tal investimento nos níveis necessários? Como fazer que esse investimento e o crescimento dele resultante sejam sustentáveis? Como conseguir que esse crescimento venha acompanhado da criação de emprego produtivo? Como fazer que esse crescimento se produza com eqüidade? Como melhorar a eficiência dos investimentos públicos, para melhor aproveitar os escassos recursos orçamentários? Essas são algumas das perguntas que é preciso responder com inteligência e responsabilidade.

A criação de emprego virá então basicamente da participação dos investimentos privados em novos projetos de desenvolvimento. A tarefa do Estado será criar o clima propício para que esses investimentos se possam dar em condições

adequadas de rentabilidade e estabilidade. O Estado também deve cuidar de oferecer a infra-estrutura básica com vistas à integração do país e à competitividade.

Setores importantes na criação de emprego e na luta contra a pobreza, como a agricultura, devem ter prioridade. O agro tem de ser rentável – e isso supõe agir sobre custos e preços. Compensar os produtores agrícolas pelos alimentos importados com subsídio, mediante a utilização de faixas de preços, é uma medida adequada; planificar cultivos e estabelecer zonas para a sua prática, de modo a evitar situações de superprodução, é outra tarefa importante; estabelecer uma política tributária *ad hoc* para o campo e diminuir os sobrecustos que afetam o agricultor também é importante. O agro precisa de promoção e de assistência técnica, de crédito, de apoio para a criação da infra-estrutura de irrigação e armazenamento, de respaldo para a organização dos produtores, entre outras medidas. Assim como no caso do agro, também é preciso estabelecer políticas setoriais para a indústria manufatureira, a construção, o turismo etc.

Mas não basta crescer, mesmo criando emprego. A tarefa de fomentar a justiça social implica trabalhar por uma educação de qualidade, em que se privilegie a pesquisa científica e o desenvolvimento de novas tecnologias; implica também lutar por uma seguridade social universal e pelo acesso de toda a população aos serviços básicos de saúde. A justiça social passa também pela luta contra a pobreza e a desigualdade, bem como pela busca da descentralização produtiva.

Esse esforço pela justiça social requer um financiamento saudável. Ele não virá de maior endividamento e, menos ainda, da emissão desordenada ou do aumento do déficit público; os recursos terão de vir da reestruturação dos gastos públicos, de modo que, com modernidade, transparência e ação descentralizada, os recursos sejam reorientados do gasto corrente burocrático para o gasto de investimento e para o financiamento dos programas sociais. Para isso será necessária uma autêntica reforma tributária, que se apóie em poucos impostos, mas que todos paguem, buscando uma efetiva ampliação da base tributária.

## 7. A reforma tributária necessária: cidadania e tributação

Se, como dissemos, a principal tarefa do Estado é garantir a justiça social, os gastos públicos têm de ser financiados de forma responsável. Durante as últimas décadas, os diferentes governos cobriram o déficit fiscal com endividamento – e essa alternativa não funciona mais. A dívida pública já representa mais da metade do valor PIB anual.

Em termos do que se tem de pagar anualmente a título de serviço da dívida, quatro de cada dez dólares que entram como receita de exportação destinam-se a tal pagamento, o que significa – visto de outro ângulo – 25% do orçamento público. E essa cifra continuará a crescer enquanto não se fizer uma reestruturação ou uma mudança do perfil de tal serviço. Só durante a gestão do Presidente Toledo, criou-se uma dívida pública adicional (externa e interna) de cerca de US\$5.000 milhões.

Para financiar o gasto público (fundamental para assegurar a justiça social) só resta aumentar a arrecadação tributária ou promover economias nos gastos públicos. É preciso entender e aceitar isso. Acabou-se a era do endividamento.

No Peru, arrecadam-se anualmente em torno de US\$ 7.700 milhões com impostos de vários tipos. Não é uma arrecadação muito alta para as necessidades do orçamento público (que requer, como já dissemos, cerca de US\$ 12.000 milhões por ano) e tampouco é uma arrecadação elevada se consideram os altos níveis de evasão e de elisão tributária, contrabando, subvaloração, pirataria e as exonerações existentes. Como, então, ampliar a arrecadação?

Consideramos que se deve fazer uma verdadeira reforma tributária. O termo “reforma tributária” desprestigiou-se ultimamente com a criação de impostos antitécnicos, como o imposto sobre transações financeiras (ITF), a cobrança de impostos adiantadamente e a ênfase na fiscalização dos que já pagam seus impostos em vez de identificar e cercear aqueles que não o fazem.

Uma reforma tributária séria deve buscar, na nossa opinião, quatro objetivos fundamentais: a) ampliar a base tributária; b) tornar progressiva a estrutura tributária; c) simplificar a tributação e procurar torná-la neutra; e d) criar nos peruanos uma consciência tributária.

### Quadro nº. 3

#### Os quatro objetivos da reforma tributária

---

1.      Ampliar a base tributária.
  2.      Tornar progressiva a estrutura tributária.
  3.      Simplificar a tributação e buscar sua neutralidade.
  4.      Criar em cada peruano a consciência tributária.
- 

Elaboração: o autor

Deve-se tratar de ampliar a base tributária fazendo exatamente o contrário do que atualmente faz o governo, isto é, identificando e fiscalizando os que hoje não pagam – grandes e pequenos – e não elevando alíquotas ou criando novos impostos. Não é possível que 84% da receita tributária sejam pagos por apenas 0,6% dos contribuintes, denominados Pricos. Também não é possível que o imposto de renda arrecade tão pouco.

A atual estrutura tributária é muito regressiva. Dos impostos arrecadados, 75% correspondem à tributação indireta (pagamo-los todos no preço do que consumimos, independentemente da nossa renda ou de termos ou não emprego), enquanto apenas 25% correspondem a impostos sobre a renda ou o patrimônio. Isso é injusto e deve mudar. Deveríamos estabelecer como meta que o peso dos impostos diretos se eleve a – pelo menos – 50% da arrecadação total.

Também devemos ver que seja fácil tributar. Três ou quatro impostos deveriam permanecer (Renda, IGV, ISC e Tarifas Alfandegárias), enquanto os demais deveriam ser gradualmente eliminados. Além disso, a tributação deve ser neutra, isto é, não deve criar situações de exceção ou de privilégio ou reduzir a competitividade das empresas. As atuais exonerações tributárias, de caráter setorial ou regional, deveriam ir diminuindo de forma gradual e concertada. Finalmente, precisamos criar em cada peruano a consciência da importância de pagar os impostos que lhe correspondam, de forma pontual e adequada; a escola tem um papel-chave nesse aspecto.

Se administrarmos o gasto com responsabilidade e transparência, recuperaremos a credibilidade dos peruanos e poderemos incentivá-los a cumprir com suas obrigações tributárias. Nestes tempos de globalização, em que os Estados não podem renunciar ao seu objetivo de garantir a justiça social, a única forma de obter receitas seguras é tributando. Em certo sentido, os peruanos devem pagar seus impostos para poderem exercer plenamente sua condição de cidadãos.

## 8. Buscando uma inserção produtiva no mundo, com gradualismo e bom senso

Que sentido devemos atribuir às importantes mudanças que se vêm dando na economia mundial? Como inserir-nos produtivamente na economia global

e competitiva? Ser moderno significa abandonar objetivos nacionais e perder identidade como país? Que estratégias devemos adotar?

Algumas das respostas que comumente se dão a essas perguntas costumam afirmar que o mais conveniente é abrir rapidamente as economias nacionais, inclusive unilateralmente, isto é, sem qualquer negociação, pois se obterão ganhos natural e rapidamente. Na nossa opinião, esta é uma interpretação simplista do que vem ocorrendo – e a carga ideológica neoliberal que geralmente a acompanha costuma dar a ela um tom fundamentalista.

É claro que as mudanças que vêm ocorrendo na economia mundial são substanciais, mas acreditamos que é preciso entender a natureza de tais mudanças para poder traçar as estratégias adequadas. De um ponto de vista estritamente teórico, uma economia de tamanho pequeno como a peruana precisa participarativamente da economia internacional, precisamente para contra-restar as desvantagens de uma participação tão pequena na “torta mundial”.

Em termos alfandegários, os diferentes países – os industrializados e os pobres – abriram substancialmente suas economias nos últimos cinqüenta anos. No caso dos países industrializados, a tarifa alfandegária média baixou de 25% a menos de 5% nesse período. Por outro lado, a proliferação de acordos de livre comércio, entre países ou entre blocos regionais, reduziu a zero boa parte do universo alfandegário, a tal ponto que muitos pensam que as tarifas alfandegárias desapareceram no tempo.

No entanto, embora haja uma maior abertura do lado alfandegário, há também maior protecionismo do lado das chamadas “barreiras para-alfandegárias” e, neste aspecto, são os países industrializados que mais adotam políticas de competição desleal no comércio internacional.

Assim, por exemplo, europeus e americanos subsidiam abertamente seus produtos agrícolas de exportação; o mesmo fazem australianos e neozelandeses em relação a seus laticínios e a seu gado; são também conhecidas as quotas ou “contingentes alfandegários” impostos pelos Estados Unidos a suas importações de produtos têxteis e confecções ou as severas “exigências administrativas” estabelecidas para autorizar a entrada de nossos produtos de exportação nas economias industrializadas. As “licitações vinculadas” completam o quadro do lado dos serviços. No caso dos países em desenvolvimento – especialmente asiáticos – são freqüentes as práticas de subsídio, *dumping* (exportar a preços abaixo do custo) e de subvalorização.

Tudo que foi dito indica que, embora se tenha avançado substancialmente na abertura comercial pelo lado alfandegário, retrocedeu-se bastante no que se refere a barreiras para-alfandegárias. O livre comércio como tal ainda não existe. E este é um problema conhecido a nível mundial, que se discute permanentemente no quadro da Organização Mundial de Comércio (OMC) e, inclusive, países em desenvolvimento liderados pela Índia e pelo Brasil formaram o chamado Grupo do G21 para incluir na agenda de negociação esta preocupação de desmantelar as “barreiras para-alfandegárias” contra as exportações dos países pobres.

No caso peruano, a tarifa nominal média está próxima de 10%; as importações de matérias primas estão sujeitas a uma tarifa de 4% e os bens de capital são importados com tarifa zero. Isto significa que já fizemos um importante esforço de abertura comercial – em boa parte sem negociar nada em troca – e, na nossa opinião, as negociações comerciais que se desenvolvam daqui em diante devem visar a uma abertura gradual e a um adequado equilíbrio entre os objetivos de acesso aos mercados para as nossas exportações, a promoção dos investimentos e o cuidado necessário que devemos dar à produção nacional, quando ela se veja afetada por importações subsidiadas ou pelo *dumping*. Se nos vendem produtos subsidiados, temos de compensar nossos produtores. Enquanto houver a prática da competição desleal no comércio internacional, teremos de adotar políticas de defesa comercial permitidas pela OMC, isto é, temos de agir com muito pragmatismo e bom senso.

## 9. O Peru: um país de grandes contradições, mas também de grandes oportunidades

Às vezes nos temos perguntado, como definir o Peru? Diversos autores tentaram uma resposta. Na nossa opinião, trata-se de um país de grandes contradições, mas também de imensas oportunidades. Esta ambivalência explica boa parte do que temos feito ou do que não temos feito em matéria de desenvolvimento econômico e social.

### As contradições

Poderíamos escrever todo um livro sobre as contradições que ocorrem no Peru, mas mencionemos apenas algumas delas. Dispõe-se de abundantes recursos naturais, porém com baixos níveis de crescimento e com mais de

metade da população em condições de pobreza. Em contraste, um país como o Japão, quase sem recursos naturais, é uma potência mundial. O Peru é um dos países com maior potencial hídrico do mundo, mas dele só utilizamos cerca de 3%; em contraste, nos Vales da Costa, que têm pouca água, ainda se cultivam produtos usando sistemas extensivos de irrigação e até hoje não se tem uma Lei de Águas, que regule este recurso escasso.

Os antigos peruanos organizaram-se territorialmente seguindo a bacia do rio. Nossa atual organização territorial é caótica. Há províncias de um mesmo distrito que não se podem comunicar entre si; seus habitantes devem descer à Costa e tornar a subir para chegar à província irmã. Os antigos peruanos deram à humanidade, entre outras coisas, a organização e a tecnologia agrícola em terreno inclinado, com plataformas (ou terraços agrícolas) que, em certa época, chegaram a cobrir cerca de 900.000 hectares; atualmente, não usamos essa tecnologia e mantemos as plataformas abandonadas ou apenas como eventual atração turística em algumas zonas.

Produz-se milho e batata, mas a dieta básica dos peruanos inclui pão e massas preparados com trigo, que não produzimos. Em contraste, mexicanos e centro-americanos de todas as classes sociais consomem suas tortilhas feitas com milho que, sim, produzem em suas terras. O Peru é o maior produtor mundial de farinha de peixe, mas o consumo per capita de peixe no nosso país é extremamente baixo. Temos proteína (farinha de peixe) e fibras (cana de açúcar) para fazer uma boa alimentação equilibrada para os animais, mas não temos gado. Em contraste, Cuba não tem proteína (importa farinha do Peru), mas nos vende gado.

Nas melhores terras da costa peruana, produz-se com baixos níveis de produtividade. Em contraste, o Chile, em um território não maior do que Piura (um distrito situado na costa norte do país), exporta quase dez vezes mais em produtos agrícolas. Taiwan, em um território não maior do que o departamento de Ica (na costa sul do país), exporta sessenta vezes mais do que o Peru. Temos recursos escassos, mas eles são desperdiçados porque não se planifica. Não é um problema de território, de recursos naturais ou mesmo de recursos financeiros, é um problema de estratégia, de organização e de mentalidade.

## As oportunidades

No entanto, ao mesmo tempo em que experimentamos tão flagrantes contradições, temos grandes oportunidades que apresentam também grandes

desafios. A variedade de microclimas e ecossistemas deveria colocar-nos na vanguarda mundial da exportação competitiva no setor agroindustrial em diversas frutas, colorantes naturais e legumes. A diversidade geográfica, cultural e social de nosso país deveria converter-se em uma força e não numa debilidade. Por exemplo, os Estados Unidos baseiam sua força não na uniformidade de seu território, mas sim, na diversidade de sua população, majoritariamente imigrante.

O peruano está acostumado a viver em situações de escassez, é engenhoso e tem uma capacidade biológica invejável para adaptar-se rapidamente a diversos ecossistemas. Em lugar de aproveitar essas capacidades, exportamos peruanos que vão a outros países desenvolver suas habilidades.

Como vimos anteriormente, a maioria de nossas empresas, no campo e na cidade, são micro e pequenas. Há um grande potencial para associar produtores, consorcia-los e melhorar os níveis de produtividade. De tão pequenos que atualmente somos no contexto mundial (menos de 0,2% do comércio internacional) podemos, se quisermos, crescer significativamente em nossas exportações. Como temos as matérias primas, o território e o fator humano, podemos construir cadeias produtivas muito competitivas.

Os acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou a União Européia podem tornar-se muito boas oportunidades. A integração andina e com o Mercosul podem ser muito benéficas; uma relação econômica mais estreita com a China e outros países asiáticos podem ser de grande proveito. Para que essas oportunidades se convertam em emprego e renda para a população, precisamos pôr-nos de acordo sobre o fundamental, em uma estratégia de desenvolvimento que busque também a justiça social. É um assunto que os peruanos devemos resolver – e quanto antes melhor.

## 10. Reflexões finais

Ao longo deste ensaio apresentamos as principais características exibidas pela economia peruana em fins de 2004, suas projeções para 2005 frente ao período eleitoral que se aproxima e que culminará quando, em abril de 2006, os peruanos elejamos um novo governo nacional e um novo Congresso. O que mais sobressai nessa análise é a contradição que existe entre alguns indicadores econômicos, que demonstram estabilidade, e alguns indicadores sociais, que pioraram e dificultam a governabilidade democrática. Observa-se

também que o importante crescimento, que já dura quarenta meses, não se traduz em emprego produtivo suficiente, de modo que as pessoas “não sentem” que sua economia familiar esteja melhorando.

Tratamos de explicar as razões dessa contradição, em razão da qual “a economia está bem, mas o povo está mal”, através de duas colocações centrais: a) as políticas econômicas que se propõem cometem o erro de considerar que suas medidas se aplicarão a uma só economia homogênea, quando sustentamos que na realidade há até quatro tipos distintos de economia que coexistem no país; e b) há um Estado legal e formal que, no entanto, só representa, entende e influí em uma minoria da população, enquanto existe um Estado paralelo e informal que funciona, mas que segue seu caminho imune ao vai-e-vem da política econômica e da política em geral.

Considerando estas duas colocações, propusemos uma agenda de dez pontos que consideramos fundamentais para alcançar o desenvolvimento com base no consenso; afirmamos que a justiça social é a principal tarefa do Estado e que, para alcançá-la, é preciso atuar com responsabilidade fiscal. Traçamos as principais características que – do nosso ponto de vista – deve ter uma reforma tributária integral e propusemos associar o requisito da tributação à categoria de cidadão.

Referimo-nos em seguida a como inserir-nos produtivamente no mundo e a como faze-lo com gradualismo e bastante senso comum. Finalmente, fizemos uma reflexão sobre as possibilidades do Peru, que definimos como um país de contradições e oportunidades. Esperamos que este artigo sirva para que o leitor conheça o fundamental da economia peruana, assim como os diferentes aspectos da sua problemática, e que as colocações que fizemos contribuam para encontrar saídas viáveis para um desenvolvimento com justiça social.

Nas décadas de setenta e oitenta do século XX, o Peru adotou o modelo de substituição de importações, em consequência do qual se criou uma certa base industrial; nos anos noventa, no quadro do modelo neoliberal de abertura, o Peru ganhou em competitividade nos setores modernos e de exportação, mas aumentou a pobreza, a desigualdade, a informalidade e, nos anos seguintes, o crescimento alcançado não se fez acompanhar de emprego produtivo suficiente.

Nos primeiros anos do século XXI, enfrentamos desafios simultâneos: crescer de forma sustentada e com emprego, promover o investimento, diversificar as exportações, descentralizar produtivamente, ganhar produtividade

e competitividade e diminuir a pobreza e a desigualdade. No entanto, o principal desafio é, sem dúvida, entender que as soluções fundamentais não virão “de fora” e, menos ainda, de forma espontânea; necessita-se um projeto estratégico e um mínimo de consenso. Por isso, há neste ensaio várias sugestões e propostas de política econômica que esperamos contribuam para o debate. ■■■

Tradução: Sérgio Bath.

# As relações entre o Brasil e o Suriname: ponto de vista de um empresário

*Robert J. Bromet \**

**O**Senhor Ricardo Viana de Carvalho, Embaixador da República Federativa do Brasil no Suriname, convidou-me a apresentar meu ponto de vista sobre as relações entre o Brasil e o Suriname. Lembrando os esforços contínuos feitos pelo meu pai para intensificar as relações entre os dois países, sinto-me feliz e honrado em aceitar esse convite, já que, seguindo os passos dados por ele, venho me dedicando a essa causa em todos os campos possíveis.

## 1. Um levantamento da história

Antes dos primeiros esforços feitos pelo meu pai, as relações entre o Brasil e o Suriname eram inexistentes, embora os dois países compartilhem uma fronteira comum.

\* Empresário  
bromet@sr.net

A inexistência desse relacionamento era uma consequência direta das políticas das potências coloniais européias, que não tinham interesse na integração dos países deste Hemisfério.

Os primeiros contatos com o Suriname, que era então uma colônia holandesa, só ocorreram depois da expulsão dos holandeses do Nordeste brasileiro. As duas nações se mantiveram quase completamente separadas, e até a Segunda Guerra Mundial o Suriname permaneceu isolado do resto da América do Sul.

No concernente às relações comerciais e culturais, e o desenvolvimento de modo geral, o Suriname sempre teve o seu foco de visão deslocado da América do Sul para a Europa, especialmente a Holanda, e os Estados Unidos da América.

A influência da Holanda, como potência colonial, tem sido predominante em todos os campos, e foi devido ao isolamento da Holanda, durante a Segunda Guerra Mundial, que as relações com os Estados Unidos começaram a se desenvolver com vigor. Foi esse relacionamento que transformou o Suriname, de um país totalmente dependente, na condição de colônia, em um aliado importante, contribuindo para o esforço de guerra com o fornecimento de bauxita para a produção de alumínio.

Com essa mudança súbita e fundamental, William J. Bromet, meu pai, foi obrigado a identificar a potencialidade do Brasil como um excelente supridor de bens de consumo para o Suriname, uma vez que a realidade representada pelas exigências da guerra tinham cortado de súbito as linhas de suprimento desses produtos para o Suriname. Com orgulho posso afirmar que ele pode ser considerado o verdadeiro pioneiro no estabelecimento de relações entre esses dois países – não só relações comerciais, conforme indiquei, mas também culturais.

Assim, os surinamenses se lembram dele não só como a pessoa que durante muitos anos promoveu o intercâmbio de times de futebol dos dois países mas também como um bom jogador desse esporte.

Durante a guerra, desenvolver as relações comerciais entre os dois países não era uma tarefa simples ou fácil. Com a exceção de uma conexão aérea limitada, pela *Pan American World Airways*, não havia uma infra-estrutura básica de transporte entre o Brasil e o Suriname. O transporte marítimo de carga era inexistente ou muito limitado, tendo em vista inclusive a ação dos submarinos alemães nas águas costeiras desta parte da América do Sul, que atacavam as embarcações de bandeira holandesa ou norte-americana.

A despeito de todas essas dificuldades, William Bromet conseguiu comercializar no Suriname produtos brasileiros muito conhecidos, como a

cerveja Brahma, os biscoitos Aimoré, utensílios de vidro, etc., vendidos na sua loja, a Casa Brasil, localizada no principal edifício dos negócios da família.

Embarcações ligeiras do norte do Brasil, feitas de madeira, transportavam essas mercadorias até o Suriname, navegando em águas litorâneas de pouca profundidade, para escapar dos submarinos do Eixo. Foi assim que começaram as relações de comércio entre os dois países, cujo volume se reduziu de forma significativa depois da guerra.

Somente na década de 50 houve um aumento desse comércio, com Paramaribo atuando como um porto livre para os comerciantes brasileiros, mas nenhum produto manufaturado no Brasil voltou a ser comercializado, dada a ressurgência da capacidade de suprimento da Europa, dos Estados Unidos e do Japão. A indústria brasileira de máquinas industriais e de bens de consumo tinham uma capacidade de suprimento limitada, e só nos anos 60 a estrutura industrial brasileira tornou possível voltar a desenvolver as relações bilaterais de comércio.

Meus esforços para interessar as empresas Cruzeiro do Sul, Varig e Lóide Brasileiro em incluir o Suriname na sua rede, criando assim a infra-estrutura de transporte necessária para a retomada das relações comerciais, tiveram êxito, até que as mudanças políticas ocorridas no Suriname na década de 1980 inviabilizaram essa intra-estrutura, tão importante para sustentar o comércio.

O negócio familiar dos Bromet pode ser considerado o catalizador e o líder da reativação das relações comerciais, nos anos sessenta e setenta, que resultou em aumento substancial dos produtos manufaturados brasileiros importados por várias firmas surinamenses.

## 2. O que significa realmente desenvolver relações importantes?

Normalmente um relacionamento desse tipo entre nações abrange não só o comércio, mas também o intercâmbio cultural, científico e de outra natureza. Para uma nação como o Brasil, o maior país e a maior potência econômica da América do Sul, os países pequenos como Suriname, inclusive os estados insulares do Caricom, terão sempre um interesse econômico limitado. As relações de comércio consistirão principalmente do fornecimento de bens manufaturados e de alguns produtos agrícolas brasileiros para esses pequenos mercados.

Países como o Suriname podem beneficiar-se das facilidades de educação superior, pesquisa e desenvolvimento agrícola, das soluções energéticas, de mineração e outros setores que o Brasil implantou e desenvolveu tão bem nos últimos anos, adaptando todos esses recursos ao nível específico e à capacidade do seu povo.

A este propósito gostaria de elogiar o Brasil pela oportunidade criada para os estudantes do Suriname, permitindo-lhes estudar nas universidades federais de todo o Brasil, num momento em que essa oportunidade era muito limitada ou mesmo inexistente. O Brasil não só ajudou o Suriname a formar uma parte importante dos seus atuais profissionais, que podem ser considerados líderes nas suas respectivas profissões, como esta é a melhor maneira de criar a percepção e o conhecimento da cultura do Brasil e do seu povo, levando a desenvolver laços mais fortes entre as duas nações.

Naturalmente, criar relações vigorosas entre o Brasil e o Suriname tem resultados vantajosos para os dois países nos foros regionais e internacionais, e para a salvaguarda dos interesses nacionais específicos unir forças é especialmente importante no mundo contemporâneo, marcado pela globalização e a formação de blocos.

É também interessante que a integração do Suriname na América do Sul possa ser realizada em estreita cooperação com o Brasil e com a sua assistência, seja ou não na condição de membro do Caricom, com a exceção do tamanho, as duas nações têm mais semelhanças do que se poderia pensar ou esperar.

A composição multi-étnica da população, seu modo de vida e sua natureza exuberante são semelhanças, que existem separadas apenas por duas línguas oficiais diferentes.

No entanto, os surinamenses têm o dom de aprender línguas estrangeiras com facilidade, fato que melhora sem dúvida a possibilidade de manterem melhores relações pessoais com os brasileiros.

Uma posição muito positiva do Brasil, neste terreno, foi a criação do Centro Cultural de Estudos Brasileiros em Paramaribo, onde os surinamenses têm a possibilidade de estudar o português do Brasil, em vários níveis. Iniciativas como essa precisam ser fortalecidas, de modo a criar vínculos mais robustos.

Para desenvolver relações firmes entre o Brasil e o Suriname tem a maior importância que o Brasil se aproxime desses países menores, ajudando-os,

cooperando com eles e guiando-os, na condição de nação mais importante e mais forte do continente sul-americano.

Esse papel de liderança exercido pelo Brasil criará automaticamente relações legais e confiáveis sob todos os aspectos.

### 3. As relações atuais

Em reuniões recentes a liderança política dos dois países tem demonstrado um interesse renovado em fazer com que o seu relacionamento volte a ocupar um lugar importante.

O Brasil tem interesse em integrar o Suriname na família sul-americana de nações, o que foi demonstrado pelo Presidente Lula ao comparecer ao encontro dos líderes do Caricom em Paramaribo, a convite do Presidente Venetiaan, ocasião em que fez um pronunciamento dirigido a esse conclave.

As relações bilaterais estão sendo intensificadas mediante a cooperação em foros regionais e internacionais, e vários acordos foram assinados, em diferentes campos da cooperação e assistência. .

Algumas atividades comerciais estão sendo promovidas, mas a inexistência de uma infra-estrutura eficiente de transporte e comunicação entre os dois países constitui uma barreira para desenvolver esse relacionamento na medida do seu potencial máximo.

Contribui para essa falha, naturalmente, a disparidade de tamanho das duas economias. As dimensões do Brasil e o seu potencial como fornecedor de matérias-primas e produtos manufaturados faz com que o Suriname não tenha grande interesse como parceiro comercial. Precisamos trabalhar em conjunto em outros terrenos para fortalecer o vínculo entre as duas nações.

A integração do Suriname na família sul-americana de nações será reforçada se os dois países puderem tomar a decisão de construir um laço com o coração do Brasil, integrando sua rede rodoviária com uma conexão Norte-Sul à rede viária brasileira. Essa ligação ajudará também a superar as limitações atuais causada pela falta de uma infra-estrutura adequada de transporte aéreo e marítimo, devido à pequena dimensão da economia surinamense, beneficiando outras áreas, como as relações culturais.

## 4. Desenvolvendo futuras relações mais intensas

Como já dissemos, a integração do Suriname na América do Sul certamente criará um relacionamento mais intenso entre os dois países. Uma infra-estrutura de transporte mais eficiente é uma contribuição para isso, e o Brasil já está mostrando o caminho a seguir, ao colaborar com Venezuela, Guiana e outros países no financiamento da construção de pontes e estradas para ligar o Setentrional brasileiro e o seu centro industrial e agrícola, mais para o Sul, com pontos do Caribe.

Quero aproveitar esta oportunidade para indicar aqui algumas áreas onde, na minha opinião, as relações entre os dois países podem ser rapidamente fortalecidas e intensificadas.

Ajudar a educar e profissionalizar os surinamenses, para formar futuros quadros, é a área mais importante a ser desenvolvida – e já com resultados comprovados, devido à decisão tomada pelo Brasil no passado de permitir o acesso às universidades federais, em todo o Brasil, a jovens surinamenses graduados no nível secundário: jovens que aprendiam a respeito do Brasil, da sua população, a sua cultura e o seu potencial. Não há melhor forma de desenvolver um relacionamento duradouro.

Além disso, a séria carência de capacidade institucional hoje existente deverá ser reduzida no futuro, criando certamente laços mais firmes entre as nações e os seus povos. O Suriname se beneficiará também com a experiência brasileira de profissionalizar a sua população em tantos campos.

As relações comerciais precisam ser desenvolvidas pelo setor privado dos dois países. No passado alguns erros sérios foram cometidos, da perspectiva dos homens de negócios, como quando se decidiu que com o financiamento das exportações, solicitado pelo governo do Suriname, haveria o suprimento espontâneo de bens e serviços brasileiros.

Na verdade, um relacionamento comercial mais vigoroso, desenvolvido pelos respectivos setores privados, e baseado em princípios corretos de desenvolvimento comercial, deve receber forte apoio dos dois governos, cuja função é facilitá-lo e promovê-lo. O desenvolvimento dessas relações no setor da produção, e preferentemente na produção destinada à exportação, requer uma prioridade muito alta. Os governos e as suas instituições devem apenas exercer um efeito catalítico na implementação dessas atividades no setor produtivo.

As melhorias de longo prazo nas relações entre os países, os fortes laços existentes entre os seus povos, assim como o possível desenvolvimento econômico do sócio menor devem apresentar resultados que terão proporções desconhecidas no passado e, o que é mais importante, serão resultados permanentes.

Quero relacionar aqui algumas áreas com um potencial de curto prazo para o desenvolvimento dessas relações, trazendo benefícios para as duas Partes:

a) O desenvolvimento de recursos energéticos

Tenho a certeza de que em um desenvolvimento público-privado entre o Governo do Suriname e o setor privado brasileiro seria possível promover relações comerciais no curto prazo, no setor hidrelétrico do Suriname Ocidental, cujos estudos preliminares já foram feitos pelo Governo surinamense. Esse desenvolvimento constituiria a base para maior desenvolvimento econômico no campo da produção. O setor privado brasileiro está na melhor posição para participar desse projeto, que atende a todos os critérios para fortalecer as relações bilaterais, antes mencionados.

b) A exploração de petróleo e gás natural está sendo feita *off-shore* por companhias petrolíferas multi-nacionais, em associação com a Companhia Petrolífera Nacional, governamental, com base em um levantamento publicado pelo *U.S. Geological Service*, segundo o qual há recursos inexplorados nessa área, no sentido do Oeste.

Com a sua ampla experiência de alta qualidade no campo da exploração *off-shore* a Petrobrás seria um parceiro ideal para um desenvolvimento petrolífero nesse campo.

As duas possibilidades de desenvolvimento no setor energético aqui mencionadas teriam efeitos positivos para as empresas de pequeno e médio porte, com enorme efeito multiplicador no Suriname em termos de criação de emprego e formação de pessoal capacitado.

Esse complexo industrial moderno e atualizado seria uma força estimulante, gerando benefícios para o Brasil.

c) A cooperação e extensão ao Suriname do sistema de vigilância da Amazônia que está sendo implantado pelo Brasil, como um instrumento moderno para proteger o território da bacia do rio Amazonas, mediante patrulhamento e policiamento, com recursos muito atualizados, para combater atividades ilegais.

A luta contra as atividades de tráfico, o desmatamento ilegal da floresta e em favor da proteção da floresta nacional são áreas em que o Suriname precisa de toda assistência e cooperação disponíveis. O Brasil já dispõe de um sistema básico em funcionamento, e a sua extensão é um ponto em que podem ser instituídas relações permanentes.

d) O Brasil tornou-se uma força importante, em escala global, na área da produção agrícola. Na base dessa realização há um trabalho de pesquisa e desenvolvimento de alta qualidade, adaptado a condições muito parecidas com as existentes no Suriname. Um relacionamento permanente e vigoroso pode ser criado nesse terreno, concentrado em apenas algumas áreas do Suriname que podem ser desenvolvidas. O apoio, o intercâmbio e os investimentos dos setores privados na agricultura serão muito benéficos para o Suriname e a sua população.

Este sumário não menciona todas as áreas em que as relações bilaterais poderiam ser fortalecidas. Um esforço sério por parte das entidades mencionadas, tanto no Brasil como no Suriname, levará certamente a excelentes resultados para a futura construção de melhores relações entre os dois países. ■■■

Tradução: Sérgio Bath.

# Uruguai: critérios básicos para uma proposta de esquerda

*Alberto Couriel\**

A

instalação de um governo de esquerda a partir de 2005 torna imperativo estabelecer os critérios básicos nos quais se assentarão as propostas a serem implementadas.

A fim de facilitar o esboço e a compreensão de tais critérios básicos, o presente trabalho se divide em cinco seções: os problemas centrais a enfrentar, os critérios da proposta, os principais instrumentos, as bases de um novo relacionamento internacional e a análise de alguns temas específicos.

## I - Problemas centrais a enfrentar

### A. Principais dificuldades de caráter nacional

No quadro da grave crise vivida durante os últimos anos, nosso país apresenta grandes dificuldades, de caráter social, financeiro, econômico-produtivo e institucional.

\* Senador da República Oriental do Uruguai  
acouriel@parlamento.gub.uy

No *âmbito social*, identificam-se altos níveis de pobreza, especialmente infantil, elevados níveis de desemprego aberto, subemprego, precariedade e informalidade, elementos de fragmentação social originados pelos novos problemas de emprego, um pronunciado aumento da desigualdade e novos elementos subjetivos na sociedade uruguaia, tais como a desesperança e a frustração, os quais, aliados ao desemprego, dão origem a fortes correntes emigratórias que afetam as possibilidades de desenvolvimento futuro.

A isso se acrescentam problemas demográficos: “A atual dinâmica demográfica uruguaia se caracteriza pelo lento crescimento da população, aprofundamento do processo de envelhecimento, transformação da estrutura dos lares, redistribuição espacial da população no território, persistente emigração internacional e crescente importância das camadas mais pobres na reprodução da população (...). A descrição demográfica indica claramente que a população infantil é a mais afetada” (Calvo, 2003).

As dificuldades *de caráter financeiro* se manifestam mediante um elevadíssimo endividamento externo e interno em moeda estrangeira, que gera altos pagamentos de juros em divisas, os quais afetam a conta corrente do balanço de pagamentos e absorvem uma proporção muito significativa dos gastos do Estado. A isso se juntam um elevado nível de dolarização, um avultado déficit fiscal que se arrasta desde 1999 e o acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional), que exige alto superávit primário (antes do pagamento dos juros), o que limita consideravelmente o gasto social, o investimento público e os salários dos funcionários públicos. Além disso, existe uma elevada proporção de carteiras inadimplentes nas instituições financeiras, que afetam a retomada do crédito. Nesse quadro, verificam-se situações que tornam mais agudas as preocupações ligadas ao sistema financeiro: a situação dos bancos do Estado, especialmente a do Banco da República, é preocupante em um contexto em que predominam as empresas transnacionais no sistema bancário instalado no país.

As dificuldades de caráter econômico-produtivo se manifestam em um parco coeficiente de investimentos, inclusive abaixo dos níveis de depreciação; em uma queda acumulada do produto bruto interno da ordem de 20% desde 1998 e na existência de alta capacidade ociosa; em uma elevada heterogeneidade estrutural, com diferenças marcantes no desenvolvimento tecnológico e produtivo nas diferentes atividades de produção; e no baixo nível de integração produtiva em consequência do elevado coeficiente de importações.

No que se refere aos problemas de caráter institucional, destacam-se o elevado número de funcionários públicos – fruto da política de clientela dos partidos tradicionais – e a baixa qualidade de gestão nas instituições estatais; a dificuldade de acesso à informação sobre a situação real de algumas delas, como o Banco da República e a Ancap (Administração Nacional de Combustíveis Alcoól e Portland) e o esvaziamento do pessoal técnico qualificado nas principais instituições do Estado. No âmbito político, sobressai uma atitude beligerante de alguns setores e líderes políticos que não são capazes de aceitar um possível governo de esquerda.

## B. O novo cenário regional

A nova situação regional se apresenta favorável à Frente Ampla devido à proximidade ideológica e política dos governos da Argentina e do Brasil. Isso proporciona possibilidades de dinamização do processo de integração regional, especialmente o Mercosul, assim como sua ampliação por meio de novos acordos no interior da região.

Por outro lado, tornam-se mais viáveis as ações conjuntas e propostas comuns na negociação com os países desenvolvidos e com algumas instituições vinculadas ao comércio e às finanças internacionais.

## C. As dificuldades de caráter internacional

O cenário mundial se caracteriza pela hegemonia dos Estados Unidos nos planos militar, financeiro, ideológico e de comunicação. Junta-se a isso a forte presença de organismos financeiros internacionais que, por meio das condicionalidades exigidas em seus empréstimos, têm enorme influência sobre os modelos econômicos e sobre a implementação da política econômica de cada um dos países da região. Por sua vez, o governo dos Estados Unidos exerce elevada influência sobre a orientação e a política desses organismos. Soma-se a esse panorama a ampla presença de empresas transnacionais nas atividades produtivas, comerciais e financeiras internacionais.

## D. Hierarquia dos problemas a enfrentar

Um governo de esquerda deverá dar prioridade máxima à solução dos problemas vinculados às condições e à qualidade de vida da sociedade uruguaia

e, portanto, aos problemas sociais, tais como a pobreza, o desemprego, a fragmentação social e a desigualdade.

O maior obstáculo para sua solução é a questão da dívida externa e interna em moeda estrangeira e o consequente acordo vigente com o FMI.

As prioridades deverão dirigir-se para a consecução do crescimento com justiça social. Será preciso vencer obstáculos, como o baixo coeficiente de investimentos e a precária qualificação dos organismos estatais, para cumprir com eficácia suas principais funções. Os acordos sociais e uma ampla aliança social são indispensáveis para atingir esses objetivos.

## II. Critérios básicos da proposta: objetivos e estratégia

Os objetivos centrais de um governo de esquerda são estabelecidos a partir dos fundamentos da identidade da esquerda, baseados na igualdade e na justiça social, condição *sine qua non* do desenvolvimento humano. A consecução desses objetivos exige mudanças no modelo econômico e social prevalecente, a fim de garantir os princípios básicos da democracia. Portanto, o objetivo central deverá ser o crescimento com justiça social, baseado na especificidade do Uruguai dentro do regime capitalista e como participante do processo de integração da América Latina.

### A. O crescimento

1. A *estratégia* para o crescimento se baseia no dinamismo das exportações, complementado por uma eficiente substituição de importações e pelo aumento da demanda interna. Isso significa também que, a médio prazo, o setor produtivo e o social tenham prioridade mais alta do que o campo financeiro.

A gestão adequada dos recursos naturais, como fonte de competitividade e negociaçõesativas para a crescente abertura de mercados para nossos produtos, sustentarão o crescimento das exportações durante a primeira fase do processo. Os mesmos recursos naturais, vinculados ao setor turismo, deveriam também ser fonte de dinamismo.

A médio prazo, é imprescindível maximizar o valor agregado da atual pauta de exportação e iniciar processo para novas rubricas, baseadas na qualificação dos recursos humanos e nos atuais avanços tecnológicos. Para

essas novas rubricas, que podem também estar vinculadas aos serviços, os quais são dinamizadores das exportações – ao contrário das que são baseadas nos recursos naturais – são necessários apoios e estímulos estatais e aproveitamento dos processos de integração regional. A exportação de novos produtos pode melhorar a evolução dos termos de troca.

2. A integração regional e a ênfase nos acordos de complementaridade produtiva são elementos centrais para as exportações de produtos manufaturados e de serviços. Em um estratégia de médio prazo, pode-se manter a exportação, ao mundo desenvolvido, dos produtos derivados de recursos naturais, à medida que os novos produtos, de maior dinamismo, comecem a integrar-se às cadeias produtivas que surjam da integração regional, para alcançar a competitividade necessária no panorama internacional.

O aumento dessas exportações se baseia na concepção de vantagens comparativas dinâmicas e adquiridas, em que o apoio do Estado será vital, porque o ponto de partida é o conceito de que a competitividade é de caráter sistêmico, no qual a educação e a tecnologia desempenham papel central.

3. A estratégia de médio prazo deve contemplar as possibilidades de uma eficiente substituição de importações, apoiada na proteção proporcionada por uma política cambial centrada na competitividade, na complementaridade produtiva derivada do processo de integração regional e na própria competitividade sistêmica. Nesses casos, é preciso levar em conta a boa experiência dos países do sudeste asiático e não repetir os erros cometidos na América Latina durante o auge do processo de substituição de importações, quando se recorreu a uma elevada e indiscriminada proteção aduaneira.

4. O dinamismo da demanda interna é um fator complementar da estratégia, mas é central para atender aos problemas do emprego. Nisso influem os seguintes fatores:

- i) A necessidade de elaborar linhas estratégicas que permitam conformar uma estrutura produtiva dinâmica que atenda simultaneamente à competitividade e ao emprego. Isso exige um estudo especial dos setores produtivos, que permitiria a aplicação de estímulos fiscais e creditícios aos setores que apareçam com maiores prioridades. O conteúdo do crescimento surgido dessa nova estrutura produtiva é um elemento

central para a elaboração de programas de emprego, com estímulo às rubricas e aos setores capazes de gerar, direta e indiretamente, emprego produtivo. A melhoria do emprego é um elemento-chave.

- ii) A política salarial, baseada na formação de convênios coletivos, deve atender ao poder de compra dos trabalhadores e zelar para que recebam, com equidade, os benefícios derivados dos aumentos da produtividade. As melhorias salariais são outro fator-chave para o dinamismo da demanda interna.
- iii) O investimento público, especialmente na infra-estrutura física e social, é um fator relevante para a reativação do setor da construção, fundamental para a geração de empregos.
- iv) As políticas sociais e de redistribuição da renda, especialmente na atenção à pobreza, também ajudam a atingir o dinamismo da demanda interna. Essas políticas sociais e a própria ênfase no investimento público dependem, no curto prazo, da resolução dos problemas da dívida em moeda estrangeira e do consequente déficit fiscal.
- v) O crédito é também fator central para a realização desse objetivo. Para isso, é vital que a política monetária atenda às demandas do crescimento e não somente aos objetivos de estabilização.

5. O modelo vigente prioriza o campo financeiro de preferência frente ao setor produtivo e ao social. No curto prazo, dada a gravidade da problemática financeira, a estratégia a ser seguida poderia dar prioridade semelhante ao setor produtivo e ao aspecto social. Mas, a médio prazo, é indispensável que o campo financeiro se subordine às exigências produtivas e sociais, que interagem mutuamente e devem ter prioridades semelhantes. Não há crescimento sem competitividade, e como esta é sistêmica, não há competitividade sem educação e sem desenvolvimento tecnológico. Por outro lado, o emprego depende do crescimento e de seu conteúdo, e se os problemas do emprego não forem resolvidos, será muito difícil poder atender aos problemas e às carências sociais que afetam nossa sociedade. Em essência, o emprego é simultaneamente um problema econômico e social.

6. A estratégia geral de um governo de esquerda não contempla nacionalizações, nem estatizações, nem expropriações e nem privatizações.

Isso não significa que, diante de situações inevitáveis e pontuais, não venham a ser necessárias soluções dessa natureza. No caso de tratar-se de monopólios naturais ligados a setores ou rubricas estratégicas, é muito mais conveniente um monopólio estatal que um privado. A estratégia deve basear-se no respeito à livre competição, a qual é válida tanto para os meios de comunicação como para os diversos serviços públicos.

## B. A justiça social

1. A estratégia de eqüidade de justiça social deve ser traçada de forma a atender aos principais problemas sociais, como os derivados do emprego, da pobreza, da fragmentação social e das desigualdades.

2. A atenção aos problemas do emprego – desemprego ostensivo, subemprego, precariedade e informalidade – é considerada vital para a estratégia de um governo de esquerda, porque é o mecanismo básico para atender aos problemas de pobreza, de heterogeneidade estrutural, de fragmentação social e de desigualdades. A profundidade dessa problemática impede sua solução em prazos breves. É preciso montar uma estratégia de prazo médio que identifique os problemas de maior gravidade que exijam medidas de emergência a serem executadas em curtíssimo prazo.

a) Os problemas do emprego derivam fundamentalmente das limitações e debilidades da demanda de mão-de-obra e, em determinadas ocasiões, se devem ao próprio avanço da tecnologia. Portanto, o crescimento econômico e seu conteúdo, no que se refere à conformação da estrutura produtiva, são condição necessária e imprescindível para atender a essa situação. Os programas de emprego são fundamentais na medida em que o mercado não está em condições de atender a essa problemática. Desses programas, devem surgir as rubricas e setores de atividade econômica capazes de maior geração direta e indireta de emprego, para que recebam os maiores estímulos, incluindo, além disso, as pequenas e médias empresas. Esses programas, por sua vez, deverão abranger formas de complementaridade entre atividades formais e informais, que as ajudem a modernizar-se e melhorar seus níveis de

produtividade e de renda. Os instrumentos fiscais, creditícios e tecnológicos são fundamentais para alcançar esses resultados.

- b) A atenção aos problemas do emprego exige também ação a partir da oferta de mão-de-obra. A atual situação de pobreza produz círculos viciosos, na medida em que os mais desfavorecidos não recebem a educação necessária para trabalhar nos setores modernos da economia. Deve-se melhorar a formação dos recursos humanos, especialmente nos setores de maiores carências, e criar mecanismos de educação permanente para adequar a qualificação da mão-de-obra às exigências impostas pela velocidade da revolução tecnológica.

3. A eqüidade exige melhorias substantivas nos problemas da pobreza, que apresenta causas e consequências econômicas, sociais, políticas e de localização territorial.

- a) A realidade econômica da pobreza provém da problemática do emprego. Enquanto esta última não for resolvida, continuarão a existir as características estruturais da pobreza. No curto prazo, são necessárias soluções assistenciais que permitam o avanço progressivo na solução das carências alimentares, educativas, de saúde e de moradia. A ação do Estado e das organizações sociais, aliada à solidariedade da sociedade uruguaia, pode contribuir para relativa melhora da situação.
- b) Os problemas sociais exigem atenção imediata para resolver a necessidade mais básica, que é a alimentação. Paralelamente, devem ser encontrados mecanismos para assegurar a educação das crianças – setor em que foram realizados alguns avanços nos últimos anos – e a formação adequada dos jovens para que possam ingressar com êxito no mercado de trabalho.
- c) A cobertura de saúde é também uma necessidade básica a ser resolvida, e deve ser abordada com novas propostas para atender aos mais desfavorecidos.
- d) Os temas de moradia e de localização territorial exigem atenção muito especial. O Uruguai de hoje em dia vai-se “latinoamericanizando” à base de “guetos de pobres” e “guetos de ricos”. A escola primária, fator preponderante de integração social e de igualdade entre os

uruguaios no passado, já não desempenha esse papel, na medida em que os setores de maior pobreza se relacionam quase que exclusivamente entre si e freqüentam os mesmos centros educativos estabelecidos pela nova relocalização territorial. Os “guetos” aprofundam a fragmentação social e as desigualdades porque impedem o relacionamento que, no passado, promovia melhorias de integração e mobilidade social entre pessoas de origens diversas. A superação dessa situação exige necessariamente políticas de moradia que atendam a essa problemática (Cecilio, M. e Couriel, J., 2004).

As políticas sociais são de extraordinária importância em uma proposta de esquerda. As propostas para educação, em seus distintos níveis, e para saúde e moradia, são vitais, mas não estão incluídas neste trabalho.

- e) Os problemas políticos da pobreza derivam de suas bases de poder e, portanto é fundamental a organização e participação dos setores mais desfavorecidos para a solução de seus problemas. Esses setores deverão alcançar poder de cidadania e analisar a forma de desenvolvimento de sua identidade, de construção de sua visão do mundo, de conscientização de seus direitos e da importância da participação, e da formulação de propostas e estratégias (Pnud, 2004). Para abordar esses aspectos, a participação de diversas organizações da sociedade civil, atuando de forma complementar e coordenada com as ações do Estado, é vital para melhorar a atual situação de pobreza.

4. A estratégia de eqüidade deve ser traçada, necessariamente, a partir de políticas de redistribuição da renda. Os programas de emprego, as políticas salariais e a atenção à pobreza, já mencionados, formam parte dessas políticas. A história do Uruguai mostra elementos de eqüidade resultantes da atividade da escola pública e do sistema educativo em geral, dos mecanismos de proteção social postos em prática desde cedo, especialmente por meio da segurança social, e essencialmente da ação redistribuidora do gasto público. Portanto, a política fiscal é fundamental para uma estratégia de eqüidade, por via de uma reforma tributária baseada na criação de um imposto sobre a renda das pessoas físicas, em especial, por meio de mudanças na estrutura do gasto, privilegiando

as despesas de caráter social. Esse é um instrumento imprescindível, que hoje se encontra afetado pelo serviço da dívida pública e pelo clientelismo dos partidos tradicionais, que elevaram o gasto público com finalidades eleitorais. Trata-se de um grande desafio para um governo progressista.

5. A estratégia de eqüidade deve visar ao crescimento simultaneamente com melhorias na distribuição da renda, e não esperar o crescimento para depois efetivar a redistribuição. Isso significa que o campo social deve ter prioridade semelhante ao da esfera produtiva. Nesse contexto, deve-se considerar a criação de um Ministério do Desenvolvimento Social com a mesma importância do de Economia e Finanças.

## C. Análise de curto prazo

1. Na estratégia de curto prazo, avultam os problemas financeiros – entre os quais se destacam a inflação e a dívida em moeda estrangeira, junto com o déficit fiscal – e as dificuldades que possam ocorrer no balanço de pagamentos.

2. No que toca à inflação – excetuando possíveis influências da campanha eleitoral – pode-se considerar que esteja relativamente controlada. Para isso, é muito importante considerar os elementos de custos, como a taxa de câmbio, a taxa de juros e as tarifas dos serviços públicos (considera-se que em 2004 não haverá modificações relevantes em matéria tributária e salarial). Além disso, deve-se levar em conta as expectativas e a credibilidade dos agentes econômicos sobre a situação, como fatores que dão origem a processos inflacionários. Na economia uruguaia, os fatores de custos e de expectativas costumam ser mais relevantes do que os fatores de demanda. Se houver controle da inflação, a estratégia de curto prazo pode atender simultaneamente à estabilização, ao crescimento e à distribuição da renda.

3. É de esperar-se que o processo eleitoral não influa sobre as variáveis do balanço de pagamentos, e em especial que não ocorram processos de fuga de capitais. As demais variáveis estarão condicionadas aos problemas da dívida em moeda estrangeira.

4. A dívida externa e interna em moeda estrangeira e as negociações com o FMI são os problemas políticos e econômicos mais relevantes, no curto prazo, para um governo progressista. O governo dos Estados Unidos e o Departamento do Tesouro exercem forte influência sobre as decisões do FMI.

A negociação é com as autoridades do governo dos Estados Unidos. A evolução das negociações da Argentina e do Brasil, durante 2004 e princípio de 2005, será muito importante para a que será realizada pelo novo governo do Uruguai. Dada a notória assimetria na relação de forças, o governo da Frente Ampla deveria apresentar-se acompanhado pelos governos do Brasil e da Argentina, e se possível por integrantes de outros países da região, a fim de lograr uma negociação eqüitativa que atenda aos interesses de ambas as partes. É importante, além disso, levar em conta o resultado das eleições nos Estados Unidos, que se realizaram em novembro de 2004. Também poderia ser útil iniciar processos de negociações globais dos países da América Latina com os Estados Unidos, aspecto que analisaremos mais abaixo.

Os elementos centrais de uma negociação com o FMI devem levar em conta os seguintes temas:

- i) renegociação da dívida com os organismos multilaterais;
- ii) o déficit fiscal e o superávit primário não deverão afetar os níveis de crescimento, nem limitar as políticas sociais, nem debilitar a eqüidade. Além disso, deverão permitir uma margem de manobra suficiente para atender aos problemas sociais que afetam o país no momento do início de governo, dadas as demandas sociais que manifestar-se-ão;
- iii) os organismos financeiros internacionais, e nesse caso o FMI, deverão aceitar as propostas alternativas elaboradas com o maior grau de realismo pelos próprios países, com ênfase no crescimento, na geração de empregos e na atenção prioritária aos problemas sociais;
- iv) considera-se relevante alcançar os equilíbrios macroeconômicos, porém não somente os de caráter financeiro. Esses equilíbrios devem incorporar variáveis reais ou produtivas, para que sejam compatíveis com as exigências de investimento produtivo, competitividade e emprego.

### **III. Principais instrumentos**

#### **A. De caráter econômico**

1. Um dos problemas centrais reside na relação mercado-Estado. O mercado é insubstituível como indicador de resultados e define a quantidade e

qualidade dos bens e serviços. No entanto, o mercado não possui horizonte social, nem temporal e nem ambiental. Por isso, considera-se necessária a intervenção do Estado na alocação de recursos. As linhas estratégicas e a definição flexível da estrutura produtiva influirão sobre o que produzir, para que, como, onde e quando, assim como fizeram os atuais países desenvolvidos durante todo o século XX.

A fórmula mais adequada poderia ser tanto mercado quanto seja possível e tanto Estado quanto seja necessário, combinando lógicas de mercado com lógicas do Estado (Cepal, 2000 a).

2. O Estado é necessário para conduzir a sociedade, para resolver conflitos de maneira democrática, para garantir a proteção, a integração e a coesão social, para a redistribuição da renda e para que a democracia prime sobre a economia. Para cumprir essas funções básicas, é imprescindível a transformação do Estado, com pessoal qualificado, e assim conseguir uma gestão eficiente. Esse Estado eficiente é necessário para os seguintes objetivos:

- i) melhorar os níveis de eqüidade e igualdade;
- ii) negociar no plano regional, atendendo aos interesses nacionais no processo de integração, e para a negociação internacional com o mundo desenvolvido e os organismos internacionais;
- iii) levar adiante a condução estratégica de um novo modelo de desenvolvimento que exige definir linhas estratégicas e moldar a estrutura produtiva, atendendo aos critérios de competitividade e emprego, que sirvam de base para o uso dos diferentes instrumentos de política econômica;
- iv) corrigir os efeitos negativos da globalização e das ações do mercado sobre o desenvolvimento nacional;
- v) dinamizar a inserção internacional;
- vi) adaptar, incorporar e desenvolver tecnologia vital para a competitividade sistêmica;
- vii) implementar programas de emprego produtivo;
- viii) efetivar as políticas sociais;
- ix) levar adiante acordos sociais e, em função destes, implementar políticas sociais,ativas e seletivas, com as correspondentes contrapartidas.

3. Os critérios básicos para o uso dos diferentes instrumentos de política econômica serão os seguintes:

- a) A política cambial deve hierarquizar o objetivo da competitividade que permita aos exportadores suficiente horizonte temporal, a fim de levar adiante seus investimentos e negócios. A competitividade deve sobrepor-se à utilização da âncora cambial com objetivos antiinflacionários e ao uso desse instrumento para o fomento da entrada de capitais. Essa é uma variável fundamental para o país produtivo preconizado pela Frente Ampla.
- b) A política monetária deve atender, simultaneamente, à estabilidade de preços e ao crescimento, como, por exemplo, faz a Reserva Federal (Banco Central) nos Estados Unidos. A autonomia do Banco Central, ao estilo europeu, com prioridade exclusiva para objetivos antiinflacionários, não é considerada conveniente para essa proposta alternativa (Stiglitz, 2004). Estima-se importante orientar o crédito em função das linhas estratégicas e regular as taxas de juros para que sejam compatíveis com as necessidades de entrada de capitais e com as exigências dos setores produtivos. A regulamentação do Banco Central é indispensável, também, para fomentar a poupança nacional e lograr menor dependência da entrada de capitais.
- c) É importante que exista um sistema financeiro capaz de melhorar o mercado de capitais de prazo médio e longo, que atenda às exigências creditícias dos setores produtivos e que avance no processo de desdolarização. É necessário o fortalecimento da banca estatal e ação ativa do Banco Central na regulamentação, orientação e controle do sistema financeiro.
- d) Em matéria de política fiscal, após a negociação da dívida em moeda estrangeira, é imprescindível uma política anticíclica para atender aos setores produtivos e sociais. Faz-se indispensável uma reforma tributária baseada no imposto de renda das pessoas físicas e a implementação de modificações na estrutura dos gastos para dar maior prioridade às despesas sociais.
- e) A política de tarifas dos serviços públicos pode ser inscrita no âmbito das linhas estratégicas, com a finalidade de estimular os setores produtivos mais prioritários e inclusive outorgar subsídios claramente delimitados a setores sociais mais desfavorecidos. A eficiência na gestão das empresas

públicas é um objetivo central que deverá permitir baixar os custos e, portanto as tarifas. Hoje ela é utilizada apenas com objetivos fiscalistas.

- f) A política aduaneira se inscreve nas negociações do Mercosul e pode sofrer modificações em função dos critérios de complementaridade produtiva que possam ser negociados nesse âmbito.
- g) A política salarial deve estar baseada em convênios coletivos, na atenção ao poder de compra dos trabalhadores e na distribuição equitativa dos aumentos de produtividade.

## B. De caráter social e político

1. Os acordos sociais e políticos são elementos imprescindíveis para o melhor funcionamento econômico e social. Nos acordos sociais, junto ao Estado, é fundamental a participação dos setores empresariais – em especial, os que têm possibilidade de acordos permanentes, como os exportadores, os produtores rurais, os industriais, o setor da construção e o do turismo – e as organizações sociais vinculadas aos trabalhadores e outros setores populares (Couriel, 1989 b).

Os acordos sociais são de extraordinária importância para um governo de esquerda, que possui os instrumentos necessários para poder implementá-los. Desde a abertura democrática, os partidos tradicionais propõem acordos sociais que nunca chegaram a concretizar. Os próprios acordos sociais podem facilitar a existência de novos e dinâmicos atores sociais, tão necessários em todo processo de desenvolvimento.

2. A participação ativa de organizações sociais oriundas da sociedade civil, algumas já existentes e outras cuja criação será necessário promover e apoiar, é um dos elementos centrais para efetivar as políticas sociais. Sua ação nas primeiras instâncias do novo governo será particularmente importante na medida em que serão insuficientes os recursos financeiros à disposição do Estado diante das demandas derivadas das profundas carências sofridas nos últimos anos. Deve-se ter presente que a própria fragmentação social derivada da precariedade, do subemprego e da informalidade gera volatilidade de interesses, o que afeta a participação nas organizações e movimentos sociais (Faletto e Baño, 1992). Devem ser encontrados mecanismos de participação complementares e funcionais à necessária ação estatal nesses campos. As organizações sociais desempenham papel fundamental na identificação dos

problemas da sociedade e na configuração de demandas coletivas, porém, devido a seu caráter específico, conservam sua autonomia e não podem substituir nem os partidos políticos e nem o Estado, como muitas vezes sugere a ideologia neoliberal. Não se deve contrapor a sociedade civil às instituições básicas da democracia. Um governo de esquerda deve implementar formas de participação para que a sociedade civil amplie o espaço público e aumente a consciência social de seus direitos. Deve-se assinalar que, entre os objetivos centrais de um governo de esquerda, está a consolidação dos processos democráticos, o que engloba a expansão dos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos.

3. Dado o grau de transformações necessárias para que o Uruguai saia de sua crise, são imprescindíveis as mais amplas alianças sociais, o que por sua vez exigirá acordos políticos indispensáveis para efetivar adequadamente o funcionamento do modelo. Isso significa abrir espaços para incorporar os técnicos mais qualificados à função de governo, sem importar suas origens políticas. É essencial criar poder democrático para viabilizar o modelo alternativo. Nesse sentido se orientam também os necessários acordos com as Forças Armadas, com os proprietários dos meios de comunicação e com os bancos transnacionais instalados no país.

4. O conjunto dessas transformações procura modificar significativamente a subjetividade da sociedade uruguaia, gerando expectativas favoráveis e maior esperança no futuro do país, requisito indispensável para o funcionamento do novo modelo. As melhorias econômicas, as ações do Estado com prioridade para os aspectos sociais, a democratização dos meios de comunicação, impondo a livre competição, e o fortalecimento das organizações da sociedade civil, serão o sustentáculo dessas transformações.

## IV. Um novo relacionamento internacional

1. Conforme se analisou, a proposta alternativa de esquerda exige mudanças políticas, transformações do modelo econômico, mudanças sociais e institucionais. Junto a essas mudanças, é preciso construir novas formas de relacionamento com o campo internacional. A política de protecionismo e subsídios do mundo desenvolvido, e em especial dos Estados Unidos – por via aduaneira, para-aduaneira, subsídios e acesso preferencial a seus mercados – determina a especialização da inserção internacional dos países da periferia. Essa

especialização produtiva, derivada das relações comerciais, determina a própria estrutura produtiva que se pretende corrigir com o modelo alternativo. Essa estrutura produtiva inadequada é ajudada pelas condicionalidades dos organismos internacionais baseadas no Consenso de Washington, que definem as políticas de médio e longo prazo. Por sua vez, as políticas de curto prazo estão demasiadamente ligadas aos ajustes exigidos pelo FMI, que são recessivos, dão prioridade aos objetivos financeiros e aprofundam os problemas econômicos e sociais. Por isso, é vital um novo relacionamento internacional a fim de aplicar com maior eficácia o modelo alternativo.

2. No plano regional são fundamentais os acordos de integração de caráter comercial, financeiro, produtivo, tecnológico e social. Faz-se preciso compatibilizar e coordenar as linhas estratégicas dos diferentes países, como formas de integração ativa, superando a integração passiva baseada exclusivamente no mercado (Couriel, 1991 b). São necessários, também, elementos de complementaridade produtiva, com especialização em determinadas rubricas ou em partes de processos produtivos.

O processo de integração econômica deverá facilitar a passagem de uma inserção econômica internacional baseada em vantagens comparativas estáticas (recursos naturais e mão-de-obra não qualificada e barata, como as *maquiladoras*) para uma inserção ativa à base de vantagens comparativas dinâmicas ou adquiridas, por meio das quais se possa penetrar nos aspectos mais dinâmicos do mercado internacional, em função de conteúdo tecnológico, maior valor agregado inclusive nos próprios recursos naturais, e um inter-relacionamento retroativo e pró-ativo das rubricas de exportação.

3. Em um mundo de blocos, é indispensável avançar em direção à unidade e cooperação política dos países da região, com o objetivo de enfrentar em melhores condições os grupos de países desenvolvidos e assim ganhar poder de negociação à base de propostas unitárias e comuns para construir o próprio desenvolvimento regional. É preciso buscar novos aliados para negociar com o mundo desenvolvido, tais como poderão ser, para determinados temas, a China, a Índia e a África do Sul. Mas, além disso, é necessário aproveitar os interstícios e disputas entre os próprios blocos do mundo desenvolvido para encontrar novas alianças em cada uma das negociações, sem descartar acordos com os Estados Unidos a fim de enfrentar os subsídios da União Européia, ou com esta e o sudeste asiático, para negociar com os Estados Unidos a necessidade de regulamentar os movimentos de capitais a curto prazo.

Os avanços da unidade entre os países da região exigem um maior grau de consciência e de identidade regional em suas sociedades e entre os principais atores, o que deve ser estimulado pelos meios de comunicação e pelos sistemas educativos correspondentes.

4. O mundo internacional mostra um claro predomínio dos Estados Unidos, inclusive formas hegemônicas no campo militar, financeiro e de comunicações, e enorme predomínio político. No Governo Bush instalou-se um verdadeiro poder revolucionário de extrema direita. Por outro lado, a Europa perdeu poder militar, econômico e político, e as potências emergentes, como a China, buscam acordar com a potência hegemônica no que seja possível.

Nesse mundo internacional têm peso muito significativo os organismos financeiros internacionais que implementaram o modelo neoliberal na região. Os Estados Unidos têm muita influência sobre esses organismos, e especialmente sobre o FMI. Nesse contexto, os países da América Latina necessitam negociações globais com o mundo desenvolvido e especialmente com os Estados Unidos.

5. É imprescindível um maior grau de unidade e cooperação política na região. Hoje, esse processo é liderado pelos atuais governos de Lula e Kirchner, aos quais poderia vir a unir-se um futuro governo da Frente Amplia. Para uma negociação global, deve-se avançar em propostas comuns de parte dos países da região. É necessário governar a globalização. Os conteúdos básicos da negociação seriam:

#### A) No plano político:

- i) redefinir o papel das Nações Unidas, reformular seu Conselho de Segurança, e uma maior participação dos países da região.
- ii) formar núcleos de poder com outras regiões do mundo, que permitam maior participação nas decisões internacionais, inclusive formas de participação no Grupo dos Oito.
- iii) definir novo papel para as Forças Armadas no âmbito regional e sua vinculação com os Estados Unidos;
- iv) rechaçar os certificados unilaterais dos Estados Unidos sobre drogas e narcotráfico;

- v) encontrar formas de democratização da globalização das comunicações, a fim de atender à igualdade de oportunidades;
- vi) os problemas específicos que fazem com que alguns países da região se enfrentem com os Estados Unidos, como Cuba e a Venezuela de Chávez.;
- vii) considerar os problemas migratórios, já que os países desenvolvidos propõem a livre mobilidade de capitais e mercadorias, porém não existe livre movimentação de pessoas, o que afeta os países da região.

## B) No plano comercial:

- i) unidade e propostas comuns nas negociações na Organização Mundial do Comércio, na Alca (Área de Livre Comércio das Américas) e com a União Européia;
- ii) modificar as assimetrias comerciais atuais e enfrentar o protecionismo e os subsídios dos países desenvolvidos;
- iii) avançar na exportação de manufaturas ao mundo desenvolvido, com negociações que permitam um tratamento especial e diferenciado, e tentar melhorar os termos de troca, na medida em que são afetados pelas políticas dos países desenvolvidos.

## C) No plano financeiro:

- i) modificar substantivamente as condicionalidades dos organismos financeiros internacionais;
- ii) negociar a dívida externa com o conjunto dos países da região.;
- iii) regulamentar os movimentos de capitais de curto prazo.

## D) No plano produtivo:

- i) negociar com as empresas transnacionais para compatibilizar seus objetivos de rentabilidade e de segurança com os objetivos nacionais relacionados com os estilos de desenvolvimento e conformação da estrutura produtiva;

- ii) combater o potencial Acordo Multilateral de Investimentos, que afeta a autonomia da política econômica dos países destinatários dos investimentos estrangeiros diretos.

## V. Alguns temas específicos

### A. Algumas reflexões sobre o Estado

1. O predomínio do modelo da direita, implementado pelos partidos tradicionais a partir da abertura democrática, aprofundou a crise do Estado. As funções básicas por ele exercidas durante boa parte do século XX, como a de integração social, de agente de desenvolvimento e redistribuidor da renda, viram-se afetas pela politização e partidarização do Estado. As políticas de clientela, as rendas, as promoções e os cargos de direção segundo as posições políticas, a exagerada burocracia e as baixas remunerações caracterizam a inépcia e mentalidade inadequada dos funcionários para cumprir suas funções como verdadeiros servidores públicos. Cabe relativizar essa generalização, já que em muitas instituições do Estado existem funcionários capazes e comprometidos que permitiram seu funcionamento.

A crise do Estado aprofundou-se com a aplicação do modelo neoliberal, que busca substituir diversas funções do Estado em favor do setor privado e em prol do livre funcionamento do mercado. A ideologia neoliberal propõe que toda ação do Estado é viciosa e que, ao contrário, toda ação do mercado e do setor privado é virtuosa. Evidentemente, esse mundo em branco e preto não existe na realidade. O mundo é muito mais cinzento. Há coisas que o Estado não deve fazer, mas há outras em que sua presença é imprescindível. Há coisas que o setor privado realiza muito bem e outras que realiza muito mal, como ficou demonstrado no sistema financeiro uruguai. Isso afeta também a credibilidade do sistema político e dos partidos. Porém, se tudo o que faz o Estado é vicioso, e se isso é transmitido explícita ou implicitamente pelos principais meios de comunicação, o Estado perde credibilidade, e portanto a perdem também a política e os partidos, cuja função é utilizar o aparelho do Estado para atender às demandas sociais da população.

A ideologia antiestatista influi na descrença da população em relação à política, mas sem dúvida os partidos que ganham eleições com um programa, mas governam com outro, e os fenômenos de corrupção, afetam a credibilidade

da política. Com a aplicação desse modelo, por parte dos governos dos partidos políticos tradicionais, o Estado se mostrou forte para determinadas funções e muito débil para outras. Fez-se forte para tentar privatizar, para liberalizar, para desregular, para defender a praça financeira, para efetuar os ajustes estruturais; por outro lado, debilitou-se para atender às demandas sociais e as necessidades dos setores produtivos.

No Pnud 2004, afirma-se que, com Estados débeis e míimos, somente se pode conservar a democracia eleitoral. Debilitou-se a centralidade do Estado como instância privilegiada de coordenação e representação social. Que tipo de Estado encontrará o novo governo? Instituições sólidas ou com grandes desequilíbrios? Com a capacidade necessária e suficiente para cumprir os novos papéis?

Não existem Estados ideais. Os Estados refletem a estrutura de poder, as diferentes relações de forças, onde cada vez mais têm importância as relações internacionais e a influência dos organismos financeiros internacionais, que muitas vezes retiram dos Estados instrumentos vitais, mas que lhes exigem resolver a coesão social. A transformação do Estado significa modificações nas relações de forças, nas relações de poder, o que deve necessariamente começar por uma mudança política, com o acesso de um governo de esquerda ao poder. Isso deveria permitir o surgimento de um Estado com certo grau de autonomia relativa, porém basicamente representativo de novas e amplas alianças sociais portadoras das mudanças imprescindíveis para a realização de sociedades dinâmicas e eqüitativas (Couriel, 1991 a).

2. Em um governo de esquerda é preciso que o Estado seja capaz de conduzir a sociedade, resolver conflitos de forma democrática, exercer novamente funções de integração social e redistribuição da renda, garantindo a necessária proteção social e a preeminência da democracia, como princípio de organização social, sobre a economia. Não existe democracia sem Estado, nem desenvolvimento democrático sem um Estado capaz de garantir e promover universalmente a cidadania e seus principais direitos. Especialmente, um Estado que conduza uma gestão estratégica (Ilpes, 1998).

Mas esses Estados devem proporcionar os espaços necessários para a participação da sociedade civil, para ampliar o espaço público de seus direitos e de sua consciência social. Para um governo de esquerda, essa participação e os necessários acordos sociais são vitais para o melhor funcionamento do modelo alternativo. A participação do Estado é central para o melhoramento

da eqüidade e da igualdade, para a negociação regional e com o mundo desenvolvido, para as linhas estratégicas que orientem o processo econômico, facilitem uma inserção internacional dinâmica e a conformação de uma estrutura produtiva que atenda à competitividade e ao emprego, para a incorporação, adaptação e criação tecnológicas, para assegurar a integração e a coesão social. A democracia de cidadania exige um Estado que assegure a universalidade dos direitos. É preciso um Estado para a democracia, que aplique o mandato eleitoral, que represente a diversidade de culturas, religiões, etnias e gêneros. A transformação do Estado é necessária para que se torne transparente, responsável, que tenha a necessária qualidade institucional e preste contas de maneira adequada (Pnud, 2004).

A intervenção do Estado deve ser seletiva, eficiente, de custo e tempo conhecidos, periodicamente avaliada e publicamente informada (Ilpes, 1998).

São necessárias mudanças substantivas no aparelho do Estado a fim de aperfeiçoar os níveis de gestão. Isso significa melhorar a eficiência técnico-administrativa por meio da capacitação permanente dos funcionários, da remuneração e das promoções mediante concursos, para acabar com as políticas de clientela e produzir a necessária mentalidade de servidores públicos. Significa também poder econômico e financeiro para exercer eficazmente suas funções e capacidade política para dirigir, baseada em princípios de democráticos. Para isso, deve-se atentar para a transparência, a capacitação, a descentralização e a participação.

A gestão das empresas públicas é um dos grandes desafios para um governo de esquerda. Além da aplicação dos princípios gerais já listados, a direção política dessas empresas deve ser compatível com os conhecimentos técnicos indispensáveis para o cumprimento de suas funções. Isso exige mudanças significativas na atual gestão, baseada em quotas políticas com acesso de diretores que não possuem a qualificação mínima para exercer suas responsabilidades. As empresas públicas devem preparar-se para competir, para reduzir os custos afetados pela burocratização vinculada à política de clientela dos partidos tradicionais e para o fornecimento adequado de bens e serviços públicos. As posições de gerência devem ser ocupadas pelos mais capazes, pelos mais aptos, independentemente de suas origens político-partidárias. Um bom funcionamento das empresas públicas ajudará a retomar a indispensável credibilidade na ação do Estado. A função de regulamentação do Estado merece especial consideração. Deve orientar-se no sentido de zelar

pelas regras da competição, controlar a ação distorsiva dos monopólios naturais, promover a proteção, informação e participação dos usuários e garantir a qualidade do serviço (Ilpes, 1998).

## B. Algumas reflexões para uma reforma tributária <sup>#</sup>

1. No contexto das propostas formuladas anteriormente apresentam-se as características básicas de uma reforma tributária.

Um breve diagnóstico revela as seguintes singularidades:

a) A pressão tributária não é elevada, se comparada com o quadro internacional. No Uruguai, chega a 29%, sem incluir os municípios, enquanto nos países desenvolvidos é de 32,3%. Em nove países da Europa Ocidental, a pressão tributária é superior a 40%. Esses países são a Suécia (50%), a Dinamarca (49,3%), a Bélgica (45,4%), a França (43,6%), a Áustria (43,5%), a Holanda e a Itália (42,9%) e a Noruega (41,5%). Esses países europeus apresentam altos índices de pressão tributária, que se explica pela grande proteção social.

b) A estrutura tributária do Uruguai mostra que, do total da arrecadação, o governo central recolhe 65%, as contribuições para segurança social representam 27% e os municípios 8%.

c) O imposto sobre valor agregado (IVA), o imposto específico interno (Imesi) e o imposto sobre retribuições pessoais (IRP) representam 70% da arrecadação do governo central. Os impostos sobre consumo de bens e serviços chegam a 63%.

d) Mediante a comparação internacional, verifica-se a regressividade da estrutura tributária. No Uruguai, os impostos sobre lucros e ganhos alcançam 20%, enquanto nos países desenvolvidos representam 67,1% e nos Estados Unidos 90,1%. Por outro lado, os impostos sobre consumo de bens e serviços chegam a 62% no Uruguai, enquanto nos países desenvolvidos representam somente 26,7% (Lagomarsino e Grau, 2002).

<sup>#</sup> O presente texto é uma breve resenha da conferência pronunciada nas XVI Jornadas de Contabilidade e Orçamento Público realizadas em Montevidéu em 20 e 21 de novembro de 2002, pela Asucyp (Associação Uruguai de Contabilidade e Orçamento Público), para cuja preparação contou-se com a colaboração do Cr. Gustavo Samacoltz.

e) O imposto sobre retribuições pessoais, salários e proventos de aposentadoria abarca no máximo 70% das rendas familiares. Isso mostra a possibilidade de ampliação da base impositiva, sem esquecer a subestimação dos setores de rendimentos mais elevados e os problemas de informação (Lagomarsino e Grau, 2002).

f) A análise do IVA denota sua regressividade. Os bens isentos não mostram grandes diferenças de entre os diferentes decíls de rendas. Mas é muito significativo que o decil de menores rendimentos paga, a título de IVA, 9,1% de suas rendas, enquanto o de maiores rendimentos somente paga 6,7% das suas (Lagomarsino e Grau, 2002).

g) Existe uma incapacidade quase estrutural para reduzir a evasão e, consequentemente, para arrecadar os recursos necessários e suficientes para cumprir adequadamente os objetivos da política fiscal. As principais dificuldades são a falta de vontade política, o clientelismo, a profissionalização deficiente e a falta de coordenação entre os diferentes organismos arrecadadores. A isso se alia o sigilo bancário, que impede a eliminação do sigilo tributário.

2. O papel de impulsionador do crescimento econômico com justiça social, que cabe ao Estado, impõe um exigente esforço fiscal cuja finalidade é o aumento da receita pública, maior progressividade do sistema tributário e reorientação do gasto público (Ilpes, 1998). Os objetivos da política fiscal visam melhorar a redistribuição da renda para progredir em direção à justiça social. Para alcançar esse objetivo os efeitos redistribuidores do gasto público são mais relevantes do que os derivados de uma reforma tributária. O Estado de bem-estar do *battlismo*\* do princípio do século se baseava fundamentalmente nos efeitos do gasto público sobre a eqüidade. A geração de emprego produtivo e os efeitos do gasto público são os elementos centrais que contribuem para atender ao objetivo da redistribuição da renda.

A política tributária deve melhorar a atual regressividade da estrutura tributária e equilibrar os objetivos finalistas e fiscalistas.

\* Alusão ao grupo político do Presidente José Battle y Ordoñez e de seu sobrinho, Luis Battle Berres, que dominou o Partido Colorado (N. do T.).

Os objetivos *finalistas* se obtêm outorgando estímulos fiscais às atividades produtivas surgidas das diretrizes estratégicas que conformam uma estrutura produtiva que priorize a competitividade e o emprego.

Os objetivos *fiscalistas* buscam aperfeiçoar e aumentar a arrecadação para atender às necessidades do gasto público. A comparação internacional não mostra uma elevada pressão tributária, mas é imprescindível acabar com a política de clientela e realizar o pleno cumprimento dos programas.

É importante assinalar a necessidade de uma política fiscal anticíclica para enfrentar os processos recessivos.

Conforme já analisado em outros capítulos, devem-se desmistificar as consequências atribuídas ao déficit fiscal, especialmente por parte dos organismos financeiros internacionais, do modelo noliberal e das próprias agências classificadoras de risco.

### 3. As principais propostas da reforma tributária são:

a) Criação do imposto de renda das pessoas físicas, que deve ser global – incorporando todos os rendimentos – progressivo e tendente a aumentar a base tributável, abarcando os 30% dos lares que hoje estão isentos. A crise dos bancos de 2002 debilitou a praça bancária, uma das bandeiras do modelo implementado pelos partidos tradicionais, que limitava a criação desse imposto devido ao temor de afugentar os depositantes estrangeiros.

b) O imposto sobre os rendimentos da empresas deve cumprir objetivos finalistas, especialmente de caráter setorial, atendendo aos critérios oriundos das diretrizes estratégicas, analisados anteriormente.

c) No caso do imposto sobre valor agregado (IVA), sugerem-se modificações baseadas nos seguintes critérios:

- i) atenuar a regressividade, modificando as isenções;
- ii) ampliar a base impositiva com uma taxa estatística que não influa sobre os preços, com o objetivo de generalizá-la e de proporcionar controle tributário, permitindo deduzir o IVA da compra;
- iii) reduzir a carga impositiva baixando as taxas máxima e mínima;

iv) reduzir o IVA utilizando um critério geral para lograr a melhoria da competitividade, ao não exportar impostos.

d) É importante eliminar uma série de impostos de muito baixa arrecadação e que afetam o melhor funcionamento administrativo. Entre eles, há mais de vinte tributos cuja arrecadação não supera 6% da receita.

e) Em matéria de tarifas aduaneiras, as decisões dependerão dos avanços nos acordos do Mercosul. Não se justificam reduções de tarifas para com o resto do mundo, como as que se produziram no início da década de 1990, especialmente quando os países desenvolvidos continuam a manter fortes medidas protecionistas sobre as exportações dos países da região.

f) As contribuições para segurança social devem ser mantidas com base na participação do Estado, das empresas e dos trabalhadores. As isenções factíveis terão objetivos finalistas com base nas exigências das diretrizes estratégicas. Vale recordar que o financiamento da segurança social depende, em última instância, da geração de emprego produtivo em setores formais ou modernos.

Em essência, a reforma tributária deve atender a objetivos fiscalistas para financiar a redistribuição que se obtém com o gasto público; objetivos finalistas, junto com outros instrumentos de política econômica, para atender às prioridades nas atividades produtivas. A eficácia da administração tributária é fundamental para melhorar a arrecadação.

Por último, deve-se mencionar que a criação do imposto de renda das pessoas físicas tem objetivos de eqüidade e, junto com as reduções do IVA, atenuam a atual regressividade, embora não signifiquem grandes mudanças na estrutura tributária.

## C. Algumas reflexões sobre os meios de comunicação<sup>##</sup>

A presença dos meios de comunicação e sua extraordinária expansão estão ligadas à revolução da informática. Esses fenômenos chegaram para permanecer, e somente tendem a evoluir. Todos já sabem que, se alguma coisa

<sup>##</sup> O presente texto é uma síntese de uma conferência pronunciada em novembro de 2003 no Centro de Estudos Estratégicos 1815.

não aparecer na mídia, isso significa que não existe. Sabem disso os “avisadores”, os publicistas, os artistas e os jornalistas, e também o sabem os políticos.

Por outro lado, os meios de comunicação executam tarefas culturais, educativas e de formação, que colaboram com a identidade nacional e sobre ela incidem, assim como sobre os valores básicos da nacionalidade e da democracia.

A mídia se vincula aos partidos políticos e ao poder econômico. No nível internacional, não apenas se vincula, e sim constitui um grande poder econômico, com grandes fusões e grande concentração da propriedade.

Esses grupos econômicos planetários se ocupam de todos os meios de comunicação tradicionais (imprensa, rádio, televisão), mas além disso tratam de todas as atividades pertinentes ao que poderíamos denominar setores de cultura de massas (com objetivos mercantís e comerciais), comunicação (marketing e propaganda) e informação (agências de notícias, imprensa, boletins de rádio e televisão) (Ramonet, 2003).

No Pnud 2004, há uma análise sobre uma pesquisa em 18 países da região, que reflete uma consulta sobre o poder dos diferentes setores nas sociedades latino-americanas. O resultado mostra que os poderes econômicos, empresariais – sobretudo o poder financeiro – são vistos como detentores da maior parcela de poder nas sociedades, seguidos pelos meios de comunicação – 65% – enquanto os partidos políticos detêm cerca de 30%. Nesse relatório se informa que os meios de comunicação possuem mais poder do que os partidos políticos, as Forças Armadas e inclusive, em muitos casos, os próprios presidentes eleitos democraticamente.

Ainda que detenha um imenso poder, a mídia não assume a responsabilidade por sua importância. É um poder sem controle, em nível tanto nacional quanto internacional (Ramonet, 2003). Em nível local e diante da aguda crise econômica por que passa nosso país, que afeta vários setores da sociedade, os meios de comunicação se vêem afetados ao receber menos publicidade privada e ver consideravelmente reduzida a publicidade oficial, da qual sobreviveram nos últimos anos, colocando em perigo a rentabilidade dessas empresas.

Por outro lado, a forma pela qual são outorgadas as autorizações e concessões às rádios e à televisão geral e a cabo não responde a critérios objetivos que permitam a igualdade de oportunidades. Em consequência, em muitas ocasiões, os beneficiários são correligionários políticos e financiadores de campanhas eleitorais, chegando a exisitir uma quantidade desproporcional

de concessões – como é o caso em algumas cidades do interior do país – sem a aplicação de critérios adequados, o que incide sobre sua manutenção, dificultando-a. As concessões são precárias, gratuitas e revogáveis, sendo discutível em nosso país a autoridade para outorgá-las.

Outro aspecto que se deve assinalar é a existência de monopólios e oligopólios, o que afeta a livre competição e a igualdade de oportunidades. Existe uma grande concentração de concessionários ou distribuidores, e verifica-se uma centralização de produtores de conteúdo, cuja consequência é a geração de enorme poder.

O risco que apresentam os monopólios se reflete na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que diz: “os monopólios e oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopolistas porque conspiram contra a democracia, ao restringir a pluralidade e a diversidade que asseguram pleno exercício do direito dos cidadãos à informação”.

Enfrentar esses monopólios e oligopólios e alcançar a livre competição se torna tema central como forma de democratização, como mecanismo para o acesso aos meios de comunicação em igualdade de oportunidades para os diferentes setores da sociedade uruguaia.

A falta de competição afeta a qualidade, a produção de novos conteúdos e a veracidade da informação, que são direitos básicos dos cidadãos. Aliada à existência de uma porcentagem de produção nacional, a competição ajudaria a melhorar os conteúdos, permitindo um maior grau de participação aos artistas e técnicos de nosso país.

Os meios de comunicação determinam a agenda e têm tanto poder que os debates políticos se tornam mais relevantes quando se realizam pela televisão do que quando ocorrem no próprio Parlamento.

Hoje em dia, para um político, é mais importante aparecer um minuto na televisão do que fazer um discurso de uma hora no Parlamento.

Os partidos políticos e os meios de comunicação competem para atrair a opinião pública: a mídia pode chegar a criar e a destruir líderes políticos e influir na imagem de determinado regime político. Em muitos casos, os jornalistas se transformam em verdadeiros operadores políticos e deixam de ser objetivos, prejudicando o exercício do direito do conjunto da sociedade à informação.

Os meios de comunicação devem democratizar-se; para isso, é necessária igualdade de oportunidades, diversidade cultural e livre competição. A igualdade de oportunidades políticas e sociais pode ser obtida modificando-se as características das concessões, das outorgas e das autorizações de onda e freqüências.

A liberdade de imprensa tem enorme valor, mas exige a livre concorrência. E para que esta se concretize, a regulamentação estatal é imprescindível.

A ação do setor público é vital para alcançar esses objetivos nos meios de comunicação. O Estado age como proprietário de mídia e regula a atividade mediante políticas ativas. Entendemos ser necessário fortalecer o setor público em qualidade, conteúdo e recursos, para que possa competir eficientemente com o setor privado em igualdade de direitos, e não permaneça complementar ou subordinado àquele. Por outro lado, devem-se encontrar mecanismos de transmissão da informação sem temor a sanções econômicas, políticas, judiciais, empresariais ou estatais.

Deve haver políticas ativas, entre as quais se destacam:

- i) necessidade de um quadro jurídico, sistemático e articulado, sobre os meios de comunicação;
- ii) defesa da produção nacional e da identidade cultural, fixando-se porcentagens de produção nacional e estrangeira;
- iii) embora os proprietários dos meios de comunicação não possam ser estrangeiros, utilizam-se testas de ferro que contrariam os dispositivos legais. Contradictoriamente, a própria programação pode efetivamente ser estrangeira;
- iv) defesa da livre concorrência, que é um dos princípios vitais da democratização da mídia. Isso significa enfrentar os monopólios e oligopólios de concessionários e de produtores de conteúdo.

A ação reguladora deve basear-se na fixação de critérios básicos para as autorizações e concessões, com acesso justo e transparente para alcançar a igualdade de oportunidades. Devem ser proporcionados os estímulos necessários a novos produtores de conteúdo para que possam competir adequadamente e de maneira justa. Outro elemento regulatório é a exigência de programas de serviço à comunidade ao conceder as autorizações. ■■■

Tradução: Sérgio Duarte.

# O regime democrático pode ser imposto?

*Alfredo Toro Hardy \**

A

resposta à indagação proposta pelo título do presente trabalho tem a ver com Washington e a política exterior do Governo Bush. Assim, será preciso situar-nos no contexto apropriado.

George Bush Jr. tomou a decisão de abandonar as duas grandes vertentes da política exterior surgidas na época de Truman. As doutrinas da contenção e da dissuasão foram formalmente afastadas, em função de uma nova doutrina, que postula a predominância militar incontestável dos Estados Unidos e a sua disposição de atuar preventiva e unilateralmente contra qualquer ameaça real ou potencial. Isso, por extensão, retira a sustentação efetiva de qualquer política de alianças, já que estas adquirem um caráter *ad hoc*, muito mais circunstancial.

Por outro lado, o atual Governo Republicano se tem inclinado a desconhecer ou a dissociar-se de qualquer compromisso multilateral que imponha limites à sua soberania ou à liberdade de ação exigida pela sua hegemonia. Assim,

\* Diplomata e Acadêmico Venezuelano. Embaixador no Reino Unido e Ex-Embaixador nos Estados Unidos, Brasil e Chile.

ambassador@venezlon.co.uk

o Conselho de Segurança das Nações Unidas passa a perder todo sentido além do de convalidar decisões tomadas previamente pelo poder hegemônico. Como assinalava John Bolton, Embaixador designado dos Estados Unidos junto às Nações Unidas, “se quisesse refletir o verdadeiro equilíbrio do poder internacional, o Conselho de Segurança deveria ter um único membro: os Estados Unidos”.<sup>1</sup>

## Os herdeiros do *establishment*

Os gestores intelectuais de todo o processo anterior são os chamados neoconservadores, que se vêem como herdeiros do antigo *establishment*. Em outras palavras, é o grupo de pessoas que, reunidas no Conselho de Relações Exteriores, de Nova York, definiu as bases conceituais e instrumentais da política externa norte-americana do pós-guerra. Tais bases iriam evidenciar uma extraordinária longevidade, sobrevivendo em mais de uma década até mesmo ao fim da Guerra Fria. Figuras como George Kennan, Dean Acheson, James Forrestal, Averell Harriman, Robert Lovett, John McCloy, Charles Bohlen ou Paul Nitze foram, na verdade, os encarregados de articular, no fim da Segunda Guerra Mundial, as linhas que a ação externa norte-americana deveria seguir nas décadas subsequentes. Não foi em vão que Dean Acheson, Secretário de Estado do Presidente Truman, se referiu a esse período como “a Criação”.

Admitindo que estão esgotadas as premissas que justificaram a política exterior do pós-guerra, os neoconservadores se consideram como os responsáveis por uma “segunda Criação”. De acordo com William Kristol e Robert Kagan, dois dos seus expoentes mais destacados, “em outras palavras o nosso país presenciou uma criação semelhante à que Dean Acheson viu emergir depois da Segunda Guerra Mundial. Pela primeira vez na história, os Estados Unidos tiveram a oportunidade de modelar o sistema internacional de uma forma que intensificasse a sua segurança e expandisse os seus princípios, sem qualquer oposição de um adversário poderoso e determinado”.<sup>2</sup> Conforme assinalamos, dentro desse contexto, postula-se a incontestável preeminência militar desse país e a sua disposição de atuar preventiva e unilateralmente, assim como o desconhecimento de qualquer limite à sua liberdade de ação hegemônica. O que

<sup>1</sup> L'Express, Paris, 28 março/3 abril 2005.

<sup>2</sup> Stelzer, Irving, ed., “National Interest and Global Responsibility”, *Neoconservatism*, Londres, Atlantic 2004, p. 57.

é ainda mais significativo, afirma-se o caráter universal das concepções norte-americanas de liberdade e democracia e, por fim, a sua responsabilidade de difundir essas concepções pelo mundo, propiciando mudanças de regime em governos de natureza diferente. Daí a expressão “imperialistas democráticos” com que são qualificados os neoconservadores.

## Quem são os neoconservadores?

Essencialmente, os neoconservadores enfatizam a importância do voluntarismo político, a partir de três premissas básicas. Em primeiro lugar, aquilo que o cientista político neoconservador Charles Krauthammer batizou de “momento unipolar”, ou seja, a expressão da força incontrastada dos Estados Unidos e das suas imensas possibilidades de definir um contexto internacional em seus próprios termos. Em segundo lugar, em função daquelas visões que poderiam ser enquadradas dentro do que se tem qualificado como “novo wilsonismo” (lembrando Woodrow Wilson), que atribuem um papel messiânico à política exterior norte-americana, encomendando-lhe a difusão da democracia pelo mundo. Em terceiro lugar, respondendo ao “excepcionalismo” norte-americano, conceito baseado na convicção da superioridade do seu modelo de sociedade e dos princípios que o sustentam. Estas duas últimas premissas estão associadas de forma indissolúvel.

Como bem se entende do prefixo “neo”, estamos em presença de “novos” conservadores. Isto é, são liberais desagradados com os excessos contestatórios dos anos 60 e 70, que evoluíram para posições de direita. Diferentemente dos conservadores clássicos, eles não estão interessados em preservar modelos de vida e parâmetros tradicionais, mas sim em abalar estruturas e efetuar mudanças.

Os neoconservadores se agrupam em torno de um conjunto de *think-tanks* e órgãos de comunicação. Entre os primeiros, estão o *American Enterprise Institute* e o *Project for the New American Century*. Entre os segundos, *The Weekly Standard*, *The Public Interest* e *Commentary*. As figuras mais importantes do grupo incluem Irving Kristol, Robert Kagan, Richard Perle, Paul Wolfowitz, Eliot Cohen, Elliott Abrams, Norman Podhoretz, James Wilson e Charles Krauthammer.

Dentro do Governo Bush o único setor cuja influência pode rivalizar com a dos neoconservadores é a chamada Direita Cristã. Enquanto esta tem uma gigantesca força eleitoral, os neoconservadores não passam de um grupo

de intelectuais, que conta com o poder das suas idéias. Considerando-se herdeiros do antigo *establishment*, pelo menos no que se refere à sua transcendência – mas não com respeito às suas idéias –, esse grupo tem podido reformular substancialmente a política exterior herdada. Só com o passar do tempo saberemos se a nova bagagem intelectual que imprimiu à política exterior norte-americana se tornará irreversível ou se, ao contrário, não passará de um produto da moda, efêmero. A única coisa certa é que, devido às suas políticas, poucas vezes antes na história, os Estados Unidos alcançaram um nível de tamanha impopularidade internacional.

Grande parte do mundo coincide com George Soros, um dos patriarcas do mundo financeiro norte-americano, quando ele afirma: “Os princípios fundamentais da agenda política podem ser resumidos da seguinte forma: As relações internacionais são relações de poder, não legais; o poder prevalece e a lei confere legitimidade ao que prevalece. Os Estados Unidos são um poder inquestionável no pós-Guerra Fria, e por isso estão em posição de impor ao mundo seus pontos de vista, interesses e valores. Esta visão da política internacional é parte de uma ideologia ampla conhecida habitualmente como neoconservadorismo, mas prefiro descrevê-la como uma forma crua de darwinismo. Considero-a crua porque ignora o papel da cooperação na sobrevivência dos mais aptos e põe toda a sua ênfase na competição nas relações internacionais, o que conduz à busca da supremacia americana”.<sup>3</sup>

Na verdade, os neoconservadores nunca foram populares, o que decorre do fanatismo que caracteriza a sua condição de convertidos. O seu mentor intelectual, Leo Strauss, reputado professor de política da Universidade de Chicago, emigrado da Alemanha nazista, não os preparou para isso. Antes de mais nada, ensinou-lhes, que em política, o valor do compromisso consistia na busca de absolutos, rejeitando assim qualquer manifestação de relativismo e de pragmatismo. Ao mesmo tempo, convenceu-os de que, para superar a decadência moral manifestada pelos Estados Unidos, era necessário valorizar mitos nacionais com capacidade unificadora. Pouco importava se esses mitos correspondiam à verdade. Como bem assinala Mary Wakefield, editora assistente do *Spectator*, citada por Kenneth R. Weinstein, “Strauss era um campeão da ‘nobre mentira’ – a idéia de que é praticamente um dever mentir às massas, porque só uma pequena elite tem a inteligência suficiente para

<sup>3</sup> The Bubble of American Supremacy , Public Affairs 2004, New York, pp. 3,4.

conhecer a verdade”. Dizia: “Os políticos devem dissimular seus pontos de vista por duas razões: para não ofender os sentimentos das pessoas e para proteger as elites de possíveis represálias”.<sup>4</sup> Para Strauss, elitista por autonomásia, era fundamental controlar a “maioria sem inteligência”.

Desde o princípio, os neoconservadores ostentaram um maquiavelismo sem paralelo, em que os fins justificavam qualquer meio. Mais ainda, como bons seguidores de Strauss, chegaram a assumir a desonestade intelectual como prova da intensidade das suas convicções e, por fim, como algo que não justifica a vergonha. Essa desonestade se manifestou algumas vezes na manipulação de fatores e na difusão do engano. Um documentário esclarecedor da BBC 2 do Reino Unido, em três capítulos, apresentado nos dias 18, 19 e 20 de janeiro de 2005, sob o título *The Power of Nightmares* (O Poder dos Pesadelos) elucidava bastante bem essa questão. Mostrava como, ao longo das três últimas décadas, os neoconservadores torceram a verdade que tinham à sua frente, para justificar a implementação da sua agenda.

## Roosevelt *versus* Wilson

Conforme assinalamos, o tema da difusão da democracia e, implicitamente, da mudança de regime, constitui uma das partes centrais da agenda neoconservador. O discurso feito por Bush ao tomar posse pela segunda vez na Presidência representou em si mesmo um verdadeiro manifesto desse movimento. Nesse discurso, foram declaradas algumas das suas idéias essenciais: a universalidade dos valores norte-americanos e a responsabilidade pela sua difusão pelo mundo, no meio de um processo implícito de mudança de regime nos governos de outra natureza. Não em vão a palavra “liberdade” foi pronunciada quarenta e nove vezes nesse discurso.

Para compreender as raízes desse espírito missionário precisamos fazer um pouco de história. No seu livro *Diplomacy*, Henry Kissinger mostra como a emergência dos Estados Unidos no cenário internacional, no princípio do século XX, foi trazida por duas posições diametralmente opostas<sup>5</sup>. De um

<sup>4</sup> “Philosophic Roots: The Role of Leo Strauss and the War on Iraq”, *Neoconservatism*, Londres, Atlantic 2004, p. 203.

<sup>5</sup> New York, Simon & Schuster, 1994, pp.29-55.

lado, havia a posição assumida por Theodore Roosevelt, com base no realismo político, no equilíbrio do poder e no interesse nacional. De outro, a de Woodrow Wilson, sustentada pela concepção messiânica de difundir pelo mundo os valores democráticos que fazem dos Estados Unidos uma nação “excepcional”. Em outras palavras, as responsabilidades históricas implícitas na sua condição de “Nova Jerusalém”, de “Cidade sobre a colina”. Durante boa parte da Guerra Fria, e com ênfase especial durante a presidência de Richard Nixon, prevaleceu a vertente Roosevelt. Em várias fases da Guerra Fria, e especialmente durante o Governo Bush, prevaleceu o “wilsonismo”.

De uma perspectiva intelectual, o próprio Kissinger encarna a manifestação mais destacada do realismo político, enquanto os neoconservadores simbolizam a maior expressão messiânica, justificando-se assim a profunda rivalidade existente entre as duas correntes. O atual inquilino da Casa Branca passou a identificar-se com a visão neoconservadora, a partir de uma percepção providencialista do seu próprio papel como presidente. Nisso, Bush filho se distingue diametralmente do pai, expoente do realismo na política exterior, e a forma como os dois trataram o tema do Iraque é uma expressão cabal dessa dicotomia.

Como nos mostra Nicholas Guyatt, referindo-se à política seguida no Iraque, definida por Bush pai e mantida por Clinton, “os responsáveis por implementar as políticas norte-americanas estão mais assustados com o fundamentalismo xiita ou o nacionalismo curdo e, por isso, decidiram manter Saddam no poder, embora advertido constantemente de que estava cercado, mediante sanções e ataques militares. Os porta-vozes do Departamento de Estado gostam de jactar-se do fato de que a ‘ contenção’ dos Estados Unidos evita que o Iraque ameace os seus vizinhos da região. Na verdade, os Estados Unidos temem que as tensões internas do Iraque transformem a aparência do Oriente Médio, e por isso a política norte-americana se preocupa não com a expansão do Iraque, mas com a sua implosão.”<sup>6</sup> A frase precedente reflete a plenitude da vertente realista herdada de Roosevelt. Conquistado pelas idéias neoconservadoras e pela visão “wilsoniana” que lhe é própria, Bush filho preferiu lançar-se em uma cruzada democratizadora do Oriente Médio, adotando o Iraque como ponto de partida.

<sup>6</sup> *Another American Century*, Londres, Zed Books 2000, p. 143.

## Democracia e mudança de regime

Com efeito, o atual Governo se empenhou em uma operação ambiciosa de mudança de regime. O objetivo era democratizar o Iraque, apresentando-o como uma vitrine para o mundo árabe e muçulmano. Do ponto de vista neoconservador, isso poderia desencadear um poderoso efeito dominó em toda a região. Além do argumento da existência de armas de destruição em massa, contaminado desde o princípio com o seu estilo peculiar, o objetivo de fundo parecia ser enfrentar ideologicamente o islamismo, com a implantação da democracia, como demonstra a insistência neste ponto, por parte de Wolfowitz e Perle, no debate que precedeu a invasão do Iraque dentro do Governo Bush. Debate que seria vencido precisamente pelos neoconservadores, determinando o curso da ação a seguir.

Desse modo, assim como Kennedy escolheu o Vietnã como o ponto no mapa para enfrentar o comunismo, os neoconservadores escolheram o Iraque como o lugar adequado para confrontar ideologicamente o islamismo. Em vez de conformar-se com uma luta demorada, sistemática e pouco espetacular para derrotar o terrorismo islâmico por via policial e de inteligência, decidiram atacar agressivamente o cerne do problema. Ou seja, a atração do fundamentalismo islâmico nas ruas do mundo muçulmano. Para isso se contaria com o poder demiúrgico da democracia. Em outras palavras, em lugar de lutar pacientemente contra os mosquitos se faria uma operação em larga escala para secar os pântanos onde os mosquitos se reproduziam. Em termos de ambição de metas, era um objetivo só comparável aos esforços de reconfiguração internacional propostos por Wilson e Truman, após as duas guerras mundiais. No entanto, diferentemente deles, esse processo não seria o resultado de guerras indesejadas e de países devastados, mas a expressão de um voluntarismo capaz de operar secamente e com um cálculo absolutamente frio.

Conforme comentava *The Economist*, na sua coluna Lexington, a figura intelectual de maior influência na Casa Branca, junto aos neoconservadores, é o israelense Natan Sharansky. “A mensagem do Sr. Sharansky se resume a três pontos. Primeiro, a *Realpolitik* está em bancarrota. Os Estados Unidos não podem continuar alimentando regimes tiranos como o da Arábia Saudita, porque esses regimes invariavelmente procuram comprar a estabilidade na sua própria casa com a exportação do ódio ao estrangeiro. Em segundo lugar, a democracia é o melhor seguro contra a agressão. Em terceiro lugar, o mundo está realmente

dividido entre o Bem e o Mal. O Sr. Sharansky só vê o mundo em branco e negro – o Bem contra o Mal, as sociedades livres *versus* as ‘sociedades vilãs’, com um grupo de ‘realistas’ indecisos entre os dois extremos.”<sup>7</sup>

No entanto, além do messianismo desabrido de que se orgulham os neoconservadores, o realismo político que eles e o seu acólito Sharansky tanto desprezam exige respostas concretas a numerosas perguntas, entre elas as que se seguem:

## **Que fazer com as diferenças culturais?**

### **O iceberg submerso**

Ouçamos o que diz a esse respeito o reputado internacionalista norte-americano Michael Mandelbaum: “Tanto a cultura política islâmica do Oriente Médio como a cultura política confuciana do Leste da Ásia contêm elementos não-liberais. Eles enfatizam a coesão e a solidariedade, mais do que a liberdade individual, e mais do que o livre debate, privilegiam a aplicação da ortodoxia. Por outro lado, o mandatário é mais um pai autoritário, um chefe de família, do que um concidadão escolhido pelo seu povo para desempenhar certos deveres limitados. Tanto na tradição islâmica como na confuciana, os cidadãos podem fazer pedidos ao seu mandatário, mas não os elegem. Os mandatários estão obrigados, por um compromisso moral, a conduzir-se corretamente, mas não há limitações constitucionais ao seu poder. Na Idade Moderna, tanto o Oriente Médio como a China consideraram os países liberais do Ocidente como perigosos, agressivos, invasivos, adversários – razão pela qual se inclinam a resistir aos valores políticos do Ocidente, como parte da sua luta contra o domínio ocidental.”<sup>8</sup> Recaímos assim dentro do “choque das civilizações” mencionado por Samuel Huntington: uma área minada de significados políticos e históricos profundos, que nunca pode ser administrada de modo superficial.

<sup>7</sup> 5 de fevereiro de 2005.

<sup>8</sup>The Ideas that Conquered the World, New York, Public Affairs, 2003, pp. 253,254.

Michelle LeBaron e Jarle Croker simbolizaram a cultura com a metáfora de um iceberg sob a água. Isto é, como uma trama não visível de significados, crenças e convicções.<sup>9</sup> Sendo assim, a interconexão entre os seres humanos de diferentes latitudes, induzida pela globalização, se desenvolveria exclusivamente no nível do topo do iceberg, acima da superfície da água. Esta ponta do iceberg conformaria símbolos e valores de projeção planetária – do McDonald's ao Nike, da língua inglesa à Microsoft, dos organismos financeiros internacionais a Wall Street, da economia de mercado à democracia. Em outras palavras, o reino da “homogeneização mundial” proclamada por Fukuyama. No entanto, debaixo dessa ponta se encontraria o corpo gigantesco do iceberg submerso, feito de identidades de raiz: é o lugar onde surge a diversidade dificilmente conciliável de culturas a que aludia Huntington. Tentar uniformizar o planeta com os paradigmas da ponta do iceberg será sempre uma operação superficial e frágil, como o próprio Fukuyama terminou por reconhecer. Procurar deslocar a trama profunda das identidades ancestrais recorrendo à ponta do iceberg traz como resultado um curso de ação digno do Titanic.

## Como fazer para evitar que, ao perseguir os anjos possamos cair na terra dos demônios?

### Entre anjos e demônios

O Iraque pôs em evidência como, ao buscar a democracia, se pode recair na violência, no caos social e no risco do desmembramento do Estado. É também um bom exemplo do que poderia chegar a acontecer em grande escala em uma região dominada por fronteiras artificiais, disputas de território, populações e etnias irredentas e a presença de um Islã radical, militante e ideologizado. Como assinalavam Roula Khalaf e Steve Negus no *Financial Times*, “os resultados sugerem que os iraquianos votaram principalmente de acordo com linhas étnicas e sectárias, agrupando-se em partidos religiosos xiitas e curdos, deixando para trás os partidos nacionalistas e multiétnicos. A marginalização das minorias sunitas é o principal dilema enfrentado pela Assembléia Nacional, encarregada de eleger o próximo governo e de preparar

<sup>9</sup>Harvard International Review, Outono de 2000.

a Constituição permanente do Iraque".<sup>10</sup> Um editorial do *Financial Times* mencionava o seguinte: "A Assembléia Constituinte eleita no dia 30 de janeiro foi juramentada, mas os dois grandes blocos que a compõem – a 'lista xiita' vitoriosa e os curdos – ainda não chegaram a um acordo sobre a formação de um governo provisório. A razão fundamental disso é Kirkuk, um microcosmo formado por quase todas as etnias, religiões, tribos, tensões e agrupamentos que ameaçam combinar-se e explodir, destruindo assim o futuro do Iraque".<sup>11</sup> Ao fundamentar toda a complexa equação da reconstrução nacional e viabilização democrática no presumido espírito de amplitude de um Aiatolá octogenário e enfermo, os neoconservadores esquecem a combinação fatídica de ressentimento sunita, revanchismo xiita e aspiração curda de um vôo independente. Tudo isso diante da situação explosiva de Kirkuk e no meio da interação de poderosas forças regionais, de uma insurgência que não pode ser controlada militarmente e de um ódio generalizado e profundo dirigido contra as tropas norte-americanas.

O Oriente Médio, ponto focal da atenção dos neoconservadores, na sua grande cruzada democratizadora, constitui sem dúvida a região mais difícil do planeta para uma operação de grande escala como essa. As gigantescas complexidades enfrentadas no Iraque em função desse objetivo deveriam servir de alarme com respeito aos riscos enfrentados. Riscos que deveriam aconselhar prudência, compreensão dos limites e a maturação dessa experiência, antes de multiplicar os cenários de experimentação. Como acontece habitualmente quando o esforço é dirigido por uma ideologia, e não pelo senso comum, os neoconservadores decidiram manter o pé no acelerador, e as pressões que exercem estão obrigando a abrir comportas políticas em toda a região, com consequências imprevisíveis. Para começar, não encontraram melhor âmbito geográfico para testar as suas teorias do que a zona que abriga a maior parte das reservas dessa seiva vital da economia do mundo: o petróleo.

Na política externa, de modo geral, e no Oriente Médio de modo muito particular, os equilíbrios se assemelham muito ao equilíbrio dos ecossistemas. Eis um só exemplo: a campanha de erradicação dos ratos levada a cabo na Índia há algumas décadas teve como consequência um crescimento exponencial do

<sup>10</sup> 14 de fevereiro de 2005.

<sup>11</sup> 21 de março de 2005.

número de serpentes. O enfraquecimento das opções seculares gera o fortalecimento do islamismo; a debilitação do centralismo ou dos partidos multiétnicos pode levar ao desmembramento de Estados; a alteração das fronteiras ou da correlação de forças religiosas fundamentais, estimula a ameaça de uma reação em cadeia regional, e assim sucessivamente. Não obstante, o Governo Bush se introduziu no meio desses equilíbrios instáveis com a sutileza de um elefante solto em uma loja de cristais.

## Como se pode garantir que a democracia traga consigo regimes com os quais os Estados Unidos possam conviver?

### Democracia e islamismo

Os neoconservadores parecem confundir o poder derivado dos seus imensos recursos econômicos e militares com o poder necessário para implantar a democracia em culturas diferentes da sua, alterando equilíbrios regionais complexos e a despeito da sua imensa impopularidade. O cálculo das probabilidades de que o resultado final seja indesejável tem um valor gigantesco.

Segundo *The Economist*, a última pesquisa do *Pew Research Center* sobre a popularidade dos Estados Unidos no mundo comentava que “o antiamericanismo é agora mais amplo e mais profundo do que em qualquer outro momento da história”.<sup>12</sup> Assim, de acordo com essa mesma pesquisa, em nenhum outro lugar a impopularidade norte-americana atinge os extremos evidenciados no Oriente Médio, onde os Estados Unidos é associado a Israel e identificado como inimigo dos palestinos e do Islã. Outra vez, o senso comum mais elementar aconselharia a não usar essas credenciais como base para uma operação maciça de mudança de regimes. Como bem disse Harvey Morris, correspondente do *Financial Times* em Jerusalém, em um artigo publicado naquele jornal, os eleitores escolherão “a opção que melhor desafie o *status quo*”.<sup>13</sup> E como esse *status quo* está associado até a medula com os Estados Unidos,

<sup>12</sup> 19 de fevereiro de 2005.

<sup>13</sup> 6 de março de 2005.

é fácil antecipar o que vai acontecer quando o povo das ruas seja convocado para as urnas eleitorais.

Segundo Harvey Morris, em boa parte do Oriente Médio a escolha das ruas é claramente o islamismo. No Egito, a oposição com opção de poder é a Irmandade Muçulmana; no Líbano, a Hezbollah; na Palestina, Hamas. Em outras palavras, movimentos qualificados por Washington como terroristas. Conforme sustentava um editorial do *Financial Times*, “a democracia é complicada em qualquer parte, mas no Oriente Médio é muito mais complicada. O Iraque, por exemplo, ao dar o poder à maioria xiita, pôs em movimento um processo telúrico, encorajando-a no meio de uma região sobressaltada. Em Washington, alguns setores já começaram a refletir o pânico dos seus clientes árabes sunitas. Na Palestina e no Líbano, assim como no Iraque, as eleições favorecem os partidos islamistas como Hamas, Hezbollah e Da’wa. As variedades islamistas teriam êxito também em outras partes: os tiranos só deixaram aos seus opositores um único lugar de encontro: as mesquitas”.<sup>14</sup>

E o que acontecerá quando o islamismo ameace apossar-se do poder por via eleitoral? Como aconteceu na Argélia em 1992 optar-se-á pelo golpe de Estado como mal menor? Assim, do ponto de vista do interesse nacional dos Estados Unidos, que sentido tem favorecer a desestabilização das suas alianças regionais para navegar, sem um mapa, por mares estranhos?

## Com que base é preciso julgar o tipo de democracia desejável? Qual democracia?

De acordo com Raymond Aron, “repetimos sempre que o poder vem do povo, e que no povo reside a soberania. Sendo assim, o que importa antes de tudo é a modalidade institucional que permita traduzir melhor o princípio democrático”.<sup>15</sup> Em outras palavras, não se pode falar de “democracia”, no singular, pois o termo implica formas tão variadas quanto as diferentes

<sup>14</sup> 5/6 de março de 2005.

<sup>15</sup> *Démocratie et Totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1975, p. 98.

possibilidades de “traduzir o princípio democrático.” Assim como o capitalismo contempla múltiplas variáveis, que vão desde a economia de mercado anglo-saxônica até os modelos renano, gaulês ou asiático, também em matéria de democracia as opções variam. Entre a democracia cabalmente representativa e a claramente participativa, há um amplo espectro de possibilidades. O problema consiste em que, para os Estados Unidos, falar de “democracia” implica falar de um modelo particular de democracia, surgido à luz de uma experiência histórica muito particular. A pluralidade de opções mencionada por Raymond Aron não tem cabimento no pensamento político norte-americano, e muito menos no dos seus neoconservadores.

Os “Pais Fundadores” dos Estados Unidos sempre alertaram contra a chamada “tirania da maioria” – visão que provinha de Locke e dos liberais ingleses da sua época. Nos Estados Unidos, desde a gestação da vida independente se foi delineando uma concepção alternativa à simples regra da maioria, fundamentada na idéia de uma sociedade conformada por grupos e interesses contrapostos. A essência do governo consistia, precisamente, em arbitrar essas diferenças, consideradas como base primordial da vida em sociedade. Essa noção “antimajoritária” da democracia se viu consolidada a partir de meados do século XX, com a chamada “teoria das elites”, que tem como ponto de partida Joseph Schumpeter. Os representantes dessa escola de pensamento estabeleceram uma distinção entre “democracia de massas” e “democracia liberal”, vendo a primeira como uma ameaça à verdadeira democracia. Assim se comprehende hoje a democracia nos Estados Unidos, como uma proliferação de minorias, simbolizadas pelos grupos de interesses, cuja proteção é tarefa do Estado, resguardando-as do impulso das maiorias.

Não obstante, assim como para os estrangeiros é tão difícil compreender a “ditadura das minorias” existente nos Estados Unidos, diante das parcelas gigantescas de poder político detidas pelos seus grupos de pressão, seus “triângulos de ferro” e seus “barris de porco”, os norte-americanos deveriam compreender a legitimidade de outras opções. Mas não é o que acontece, especialmente para os neoconservadores, que sempre tiveram um profundo desprezo pela “maioria sem inteligência”. O risco concreto que se corre, portanto, é que Washington procure não só implantar a democracia no Oriente Médio, mas que pretenda implantar a “sua democracia”. Isso em um contexto

caracterizado tradicionalmente pelas lideranças carismáticas, baseadas na força das massas.

## O perigo das fantasias

O curioso nesses “neowilsonianos” é que ignorem tão claramente duas das premissas fundamentais do pensamento de Woodrow Wilson. São elas, em primeiro lugar, a importância do multilateralismo cooperativo, que se transforma em uma espécie de projeção natural dos governos democráticos; em segundo lugar, a contradição existente entre o princípio de autodeterminação nacional, próprio da democracia, e a realidade imperial. Os neoconservadores não só desprezam o multilateralismo cooperativo como procuram impor a autodeterminação democrática por vias abertamente imperiais, a ponto de considerar-se como “imperialistas democráticos”. Não obstante, além das inconsistências com o pensamento wilsoniano, seu maior defeito estaria no afastamento do realismo político próprio da tradição rooseveltiana. Isso os coloca em uma sorte de dimensão metapolítica, desenhada à imagem e semelhança das suas fantasias. Em outras circunstâncias, não mereceriam sequer ser levados a sério. Lamentavelmente, porém, o seu poder extraordinário os transforma em um ponto de referência fundamental da geopolítica mundial.

Ao terminar o século XX, os Estados Unidos tinham alcançado uma posição inédita. Nunca antes na história uma potência imperial conseguira transcender de tal forma os limites do poder coercitivo, para gerar um consenso internacional em torno dos seus valores e lograr projetá-los como essência de uma ordem e de uma cultura com aspirações de universalidade. No fim dos anos 90, os Estados Unidos tinham formado uma coalizão global integrada por via de mercados, instituições multilaterais e sistemas de aliança. Mais ainda, enfatizando seu “poder suave”, tinham conseguido que a globalização levasse aos mais remotos rincões do planeta a essência das suas crenças, do seu estilo de vida e cultura peculiar. Definitivamente, o novo milênio começou com um quadro de governabilidade mundial sem paralelos, no qual os Estados Unidos exerciam uma hegemonia incontestada, mas não agressiva. Em cinco anos, os neoconservadores se encarregaram de derrubar todo esse quadro, gerando níveis de antipatia nunca antes vistos para com o seu país e tudo o que ele representa. Seguindo esse caminho, desfizeram alianças, desbancando

instituições internacionais, fomentaram paranóias que se traduzem na busca de armamento nuclear e radicalizaram regimes que teriam preferido estender sua amizade a Washington. É uma maneira curiosa de promover a difusão pelo mundo dos seus valores. ■■■

Tradução: Sérgio Bath.

# Documentos:

## Carta dos Presidentes Hugo Chávez e Tabaré Vázquez aos Presidentes dos países da América de Sul

Montevidéu, Agosto de 2005

Senhor Presidente

Estimado Presidente e Amigo,

Os Presidentes *pro tempore* da Comunidade Andina (CAN) e do Mercosul reuniram-se em Montevidéu, em 10 de agosto de 2005, em virtude de um compromisso ineludível e de uma esperança concreta.

O compromisso é com a própria história forjada pelos nossos povos e, também, com o espírito e a letra dos mandatos de unidade recolhidos nas respectivas plataformas de integração regional e na Declaração de Cuzco de 8 de dezembro de 2004. A esperança reside em que contamos hoje com a inescusável oportunidade histórica para que a unidade se materialize em função dos desejos, necessidades e direitos dos povos latino-americanos.

Hoje, mais do que nunca, a urgência de construir o nosso próprio caminho nos une e convoca. Urgência determinada historicamente pelo insustentável ônus da dívida social: estamos obrigados a atuar, a passar das palavras para os

[presidencia@venezuela.gov.ve](mailto:presidencia@venezuela.gov.ve)

[secsec@presidencia.gub.uy](mailto:secsec@presidencia.gub.uy)

fatos. São inaceitáveis a desigualdade, a exclusão e o desamparo social. O pagamento dessa dívida não pode continuar esperando e deve ocupar o primeiríssimo lugar em uma nova agenda de integração que caminha rumo à unidade. Se queremos ser fiéis ao legado dos nossos Libertadores, essa é a primeira responsabilidade dos que conduzimos as nações da América Latina.

A unidade sul-americana continua sendo uma tarefa histórica pendente para nossas nações e nossos povos. Por isso, é necessário voltar-nos para a gesta emancipadora a fim de reencontrarmos o caminho lavrado. Para retornar à senda, estamos obrigados a maximizar a memória e a minimizar o esquecimento.

Depois do triunfo de Ayacucho, coroado pelas forças patrióticas no glorioso 9 de dezembro de 1824, a independência foi conquistada, mas poderosos interesses internos e externos frustraram o grande projeto unitário que estava associado indissoluvelmente à emancipação. “Arei no mar” – expressou em uma frase estardecedora o Libertador Simón Bolívar, antes de morrer em Santa Marta. Foi a profecia trágica dos tempos que se avizinhavam; tempos que estariam sob o signo da balcanização. Não obstante, durante todo o século XIX, a corrente unitária não deixou de exibir sua presença e de lutar.

Creamos, querido Amigo, que chegou o momento de síntese desses grandes esforços. A hora da unidade continental está soando em todos os relógios: temos de insistir na construção de um caminho que seja o nosso caminho. Palpitam ainda as palavras iluminadoras do General José Artigas: “Nada podemos esperar senão de nós mesmos.” Seguramente de nada serviram os modelos impostos ou reproduzidos acriticamente, de forma que o que vivemos como resultado de um modelo alheio é também nossa responsabilidade.

Estamos obrigados a acelerar o processo de integração regional para dar uma resposta às necessidades e para respeitar os direitos dos povos do Sul. É, por isso, Senhor Presidente, que estamos fazendo este chamado à reflexão e à ação – que consideramos tão pertinente como urgente – de modo a impulsionar conjuntamente a recém criada Comunidade Sul-Americana de Nações.

O que desejamos propor-lhe, Amigo Presidente, é o ingresso definitivo em uma etapa real e verdadeiramente nova no nosso processo integrador. Acreditamos que está ao nosso alcance uma proposta histórica e inovadora e, por isso, a submetemos à sua consideração: criar uma Comissão Sul, incumbida de estudar e propor um Plano Estratégico 2005-2010 para a verdadeira integração sul-americana.

Em Brasília, nos dias 29 e 30 de setembro de 2005, durante a Cúpula Sul-Americana, formalizariamos essa Comissão, que teria o encargo de estudar e elaborar os seguintes temas:

1. Corresponderia à Comissão propor o nome que defina nosso processo de integração. Conasul poderia servir como ponto de partida, pois enfatiza a idéia de comunidade e exemplifica, assim, a proximidade fraterna de povos que se sabem parte de uma mesma identidade, e que soberanamente decidem caminhar juntos.

2. Seriam responsabilidades da Comissão considerar e apreciar o tipo de organização sobre a qual deveria fundamentar-se a unidade sul-americana. Em um mundo construído com a base de Estados nacionais, Senhor Presidente, a integração regional é um dos desafios políticos mais relevantes e mais árduos. Contamos com uma vantagem: a memória histórica coletiva entre nossos povos precedeu, há muito tempo, a unidade política e econômica ainda em construção. Por isso, a fim de aplinar o caminho na busca do tipo de estrutura da Conasul, a Comissão, orientada pela premissa de que não é possível transformar sem criar, estudaria mecanismos para incorporar a institucionalidade própria de uma integração de Estados soberanos, fundamentada no princípio da igualdade entre as Nações.

3. A Comissão poderia ser um espaço comum de reflexão a respeito dos conteúdos da integração sul-americana em termos de objetivos concretos de curto, médio e longo prazo, com a distribuição de responsabilidades, meios para execução e capacidade de avaliação do seu cumprimento. Dentro desse quadro, e sem prejuízo de reconhecer a plena vigência dos processos de integração sub-regional em andamento, a Comissão Sul estudaria a harmonização dos âmbitos políticos e econômicos existentes, a integração de setores estratégicos, a cooperação e a unidade a respeito de outros países e blocos, o respeito comum de nossas identidades e o cuidado profundo da nossa riqueza ecológica. O processo de integração tem de ser um processo democrático, participativo, protagônico e de construção de cidadania: para constituir uma Comunidade integrada harmonicamente é necessário liberar-se de todas as formas de exclusão de que sofrem nossos Povos.

4. A Comissão trabalharia para combater a pobreza, integrando recursos e esforços em um Plano de Emergência Social que, a partir de um Fundo específico, ajude a construção de uma autêntica cidadania sul-americana;

5. A Comissão proposta exploraria as possibilidades de consolidar uma aliança estratégica que permita aproveitar todos os recursos disponíveis. Nesse aspecto, a Petrosul marca um início auspicioso.

A América do Sul deve integrar-se com base em um conceito de comunidade organizada, e é preciso contribuir para esse processo com toda a inteligência e vontade que tal objetivo requer, sendo necessária, para isso, a plena vigência das instituições democráticas.

Queremos reafirmar, com ênfase, que a nossa proposta não é produto de particularidade alguma: ela procura simplesmente recolher o ensinamento da história, projetando-a para o futuro, reconhecendo a necessidade de superar assimetrias estruturais existentes na região e assumindo uma estratégia de cooperação e complementação entre nossos países, condição ineludível para que as relações econômicas sejam benéficas para todos.

Não partimos do zero. Possuímos saberes e experiências que devemos compartilhar. Dessa perspectiva, a Comissão Sul seria, além de tudo, um âmbito para sistematizar iniciativas, tais como Programas Sociais, Desenvolvimentos e Transferências Científico-Tecnológicas em uma Universidade do Sul, Telesul, uma Rede de Radioemissoras do Sul etc.

Por último, e sem pretender esgotar a lista de temas a considerar, a Comissão estudaria os passos para a criação de um Banco do Sul, com capacidade para financiar projetos de investimento econômico e social nas condições mais vantajosas, em especial para apoiar as pequenas e médias empresas e as cooperativas.

Com a humildade que deve sempre nos acompanhar, mas também com a certeza de estar respondendo ao desafio da unidade assinalado pelos Libertadores, queremos reivindicar as palavras de Bolívar ao convocar o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, quando propôs para o continente “um pacto perpétuo de amizade firme e inviolável, e de união íntima e estreita com todas e cada uma das partes referidas.” É esse o espírito que nos animou a dirigir-nos a Vossa Excelência. É esse o espírito que fala pela voz de milhões de compatriotas da nossa América do Sul.

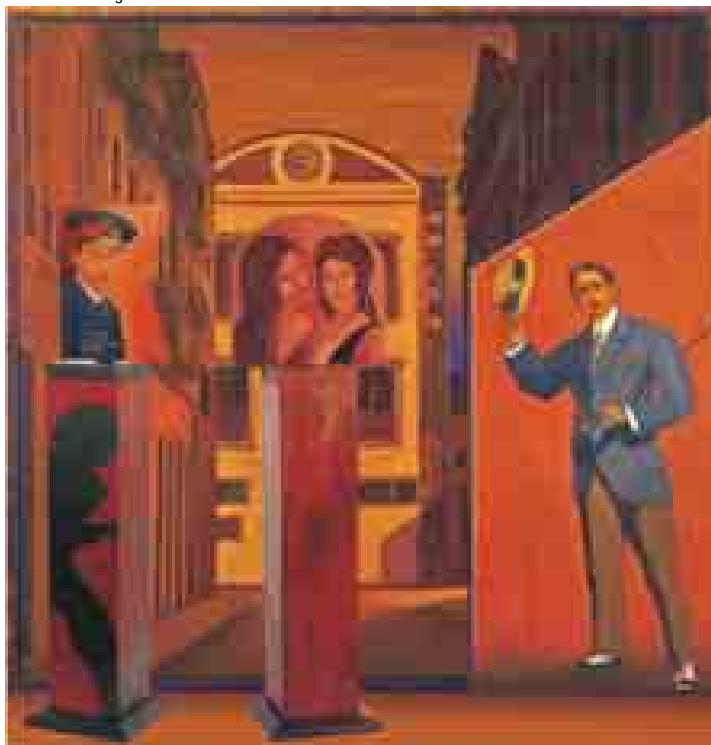
Por tudo isso, pedimos aos Presidentes da América do Sul, pedimos a Vossa Excelência que acompanhe o impulso construtivo e criativo recolhido nesta carta e apóie a criação da Comissão Sul, para que continue a semeadura da nossa impostergável unidade, que nossos povos estão reclamando com a força de séculos.

Receba uma saudação fraternal,

Hugo Chávez

Tabaré Vazquez

Beco da Alfândega



## A reinvenção do real

*Ferreira Gullar\**

João Câmara é um exemplo único de pintor para quem a realidade se articula, se pronuncia e se manifesta numa série ilimitada de imagens, como está evidente sobretudo no álbum intitulado “Originais, modelos, réplicas”, onde faz uso do computador para ainda mais amplamente violentar as formas e explorar a virtualidade das imagens.

Mas, já antes, ele lançou mãos do mesmo recurso ficcional - mas em outro nível - nas obras concebidas em séries, como “Cenas da vida brasileira”

\* Poeta e Jornalista  
fgullar@uninet.com.br

e “Dez cenas de amor e uma pintura de Câmara”, nas quais explora temas diversos e com eles, por isso mesmo, constrói universos de motivos e fatos pictóricos inesperados. A primeira destas séries inspira-se nos anos do governo Vargas (1930 a 1945) e, por isto, enfoca personagens da vida política brasileira, enquanto na segunda, de caráter intimista, não se interessa pela representação ou caracterização de personagens mas, sim, pela exploração pictórica da situação erótica sugerida. O fato de se tratarem de séries e não de obras isoladas já lhes imprime um tom peculiar, característico da pintura de Câmara, além de outros recursos usados pelo pintor, como a inserção, na primeira das séries, de objetos domésticos como vasos sanitários, pias ou ferro de engomar de mistura com personagens históricos. Tal intenção, evidentemente sarcástica e desmistificadora, não se encontra na outra série - “As Dez cenas de amor” - onde o propósito do artista não é desmistificar mas, antes, mitificar, ou seja, gerar uma atmosfera de envolvimento e cumplicidade por parte do espectador.

Vale a pena, no entanto, tentar entender a presença daqueles objetos na série histórica de João Câmara. Detenho-me a considerá-los na sua fascinante e metálica “realidade” de coisa representada: os detalhes do moedor de café, da prensa, da máquina de costura. Revelar-nos o fascínio do objeto e a sua estranheza é parte, sem dúvida, das intenções de João Câmara, mesmo porque, se bem se observa, ele é mestre em desvelar a estranheza das formas, especialmente das formas humanas. O realismo objetivista de sua linguagem pictórica é mera aparência: aprendeu com os surrealistas a se valer dele para tornar mais verídica a ilusão, a violentação da objetividade.

O quadro estampado na capa deste número da DEP (“Beco da Alfândega”) pertence a uma terceira série - *Duas Cidades* – cujos temas inspiradores são Recife e Olinda. A figura deste homem de bengala e chapéu-de-palha está impregnada de nostalgia e arcaísmo, como aliás todos os demais elementos – igrejas, pontes, paisagens, praças e ruas - que constituem esta série, bem distinta das anteriores; distinção que se é basicamente temática, expressa-se também na atmosfera psicológica e nos variados suportes de que lança mão o artista.

Dois traços caracterizam basicamente, no meu entender, a obra de João Câmara Filho: uma linguagem figurativa tecnicamente sofisticada e uma elaboração intelectual intensa presente do início ao fim do processo criador. Esses dois fatores determinam, por sua vez, a particularidade de sua pintura e

a situam de modo inconfundível no âmbito da arte brasileira. Se é verdade que ele, como parte da geração que surgiu nos anos 60, possui traços característicos dessa geração, não é menos certo que, em sua obra, esses traços ganharam função e significação peculiares: o retorno à linguagem figurativa, por exemplo, tem em João Câmara desdobramentos e consequências que não vejo em nenhum outro artista contemporâneo.

Podem-se definir os pintores de variadas maneiras e cada uma delas corresponderá certamente às características específicas de cada um deles. Em termos gerais, os dividimos hoje em figurativos e abstratos. Desnecessário dizer que a linguagem abstrata da pintura não corresponde às necessidades imaginativas de João Câmara, para quem pintar é expressar-se através de figuras, isto é, da imagem das coisas, dos objetos, dos animais, das pessoas, mas também de entes fictícios como anjos ou demônios. Pode-se dizer, aliás, que para João Câmara, o pintor, essa distinção é secundária, uma vez que a realidade da pintura é constituída de imagens e, assim, tanto faz que sejam imagem de seres reais ou inventados. E aqui chegamos a um ponto nodal para o entendimento da arte de Câmara, pintor da pintura, metapintor, que dialoga com o mundo não através das coisas reais, mas das imagens que as representam e não apenas como aparência, mas como essência. Entendido, porém, que João Câmara age como uma espécie de taumaturgo no universo das imagens, mas também como um prestidigitador (e prestidigitalizador...) que nos surpreende com as desconsertantes aparições que provoca. O que torna inevitável indagar se ele efetivamente nos mostra a essência do real ou arbitrariamente a inventa. ■■■

---

# Construtora

## Norberto Odebrecht

---

As exportações de serviços de engenharia e a integração sul-americana

**A** capacidade de gerenciar um empreendimento qualifica uma empresa exportadora de serviços de engenharia como uma *estruturadora de negócios*. Para a melhor compreensão desta atividade, pode-se tomar como exemplo uma licitação internacional para a construção de uma usina hidrelétrica no exterior. Para estar em condições concretas de disputar a concorrência, as empresas de engenharia devem ser capazes de entregar uma usina hidrelétrica pronta para entrar em operação. Isto vai muito além da construção, pois engloba não apenas as obras civis com a barragem, mas também a compra, instalação e montagem dos equipamentos de geração e transmissão de energia, além do projeto em si – de arquitetura e engenharia consultiva – e dos estudos auxiliares, dentre os quais os de viabilidade e de inventário, por exemplo. Caso a viabilização econômico-financeira do projeto, que pode chegar a casa do bilhão de dólares, também faça parte do processo licitatório, a empresa deverá também negociar as melhores condições de financiamentos e garantias junto às instituições financeiras para apresentar ao licitante.

[www.odebrecht.com.br](http://www.odebrecht.com.br)



Usina Hidrelétrica de Pichi Picún Leufú

Em razão das suas atividades, as empresas de exportação de serviços de engenharia precisam estar em contato com os setores público e privado dos países onde os empreendimentos são executados. Assim, pelo fato de estarem associadas à melhoria das condições de infra-estrutura, contribuem para a aproximação entre os países e consolidação de alianças. Torna-se claro, então, que esta integração bi ou multilateral é estratégica uma vez que promove fluxo de informação e intercâmbio cultural por consequência da necessidade de entendimento dos contextos social, político e econômico das regiões, antes e durante a execução das obras, atingindo a sua plenitude quando da utilização das mesmas.

O mercado mundial de serviços de engenharia movimenta cerca de US\$ 400 bi anuais e as exportações correspondem a 30% desse mercado. As empresas oriundas da América do Sul, por sua vez, possuem participação de apenas 1% no mercado mundial e, seguindo a mesma lógica, de somente 5% do seu próprio mercado. Em termos comparativos, a participação das empresas européias e americanas no mercado mundial é de 58% e 21%, respectivamente. Na América Latina, as empresas européias têm 48% do mercado, enquanto as norte-americanas possuem cerca de 38%. As asiáticas vêm em terceiro lugar, com 18% do mercado mundial e 9% do mercado latino-americano.

No período de 1980 a 2002, por exemplo, entre 30 a 40 países tiveram empresas listadas no *ranking* das 225 maiores empresas exportadoras de serviços de engenharia da publicação norte-americana *Engineering News Record*, principal referência do setor em todo o mundo. Em 2002, especificamente, foram 34 países. Entretanto, o mercado é altamente concentrado. Neste ano, apenas as empresas norte-americanas, francesas e alemãs foram responsáveis por 43% das exportações totais. Somando-se as exportações das empresas suecas, japonesas e britânicas, chega-se a 70% do total. A situação não é diferente no segmento de arquitetura e engenharia consultiva: apenas as empresas norte-americanas, britânicas e canadenses representaram 67% das exportações totais.

Parte do predomínio de empresas européias, norte-americanas e asiáticas se explica pelo fato do mercado de serviços de engenharia ser bastante regionalizado. Empresas européias têm na própria Europa seu principal mercado de exportação, empresas asiáticas são muito atuantes na própria Ásia, e assim por diante. Muito embora as empresas da América Latina concentrem seu foco na própria região, sua penetração ainda é bastante tímida.



Sistema Viário e Ponte Mista sobre o Rio Orinoco

Além de possuir uma pequena base, a América do Sul ainda tem perdido participação no mercado de exportação de serviços de engenharia. Em 1991, seis das 225 maiores empresas exportadoras eram da região, sendo cinco brasileiras. Em 2002, eram quatro empresas, sendo duas brasileiras, uma venezuelana e uma equatoriana, que juntas exportaram cerca de US\$ 1 bilhão.

Não obstante, cabe destacar o papel do setor no desenvolvimento da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul (Iirsá), programa sob coordenação operacional do BID, CAF, Bndes e Fonplata, que tem como objetivo integrar fisicamente os doze países do continente sul-americano através de projetos nas áreas de transportes, energia e comunicações.

Para disputar os contratos, as construtoras estrangeiras oferecem aos países que realizam o investimento em infra-estrutura um crédito à exportação. Este crédito se destina ao financiamento dos bens e serviços exportados para o projeto e, dessa forma, complementa os recursos totais necessários para o investimento. No que tange às garantias, e pelo fato dos países desenvolvidos serem dotados de um sistema financeiro com maior capacidade de crédito, o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) aparece como um instrumento estratégico regional de nivelamento das condições de competição para os países sul-americanos.

O CCR funciona como uma combinação de um mecanismo de *clearing* somado a um mecanismo de garantias mútuas. No Convênio, os bancos centrais dos doze países participantes (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela) se comprometem a aceitar, irrevogavelmente, débitos provenientes de operações de importação e exportação cursadas dentro do mesmo. Os débitos e créditos de todos os países são compensados multilateralmente a cada quadrimestre, de forma que só são transferidos os saldos resultantes, tendo como consequência direta a menor necessidade de transferência de divisas. Em 1966, ano em que o convênio foi criado, a importação de produtos na região não atingia nem 1 bilhão de dólares. Hoje, já chega a US\$ 45 bilhões. No entanto, o valor poderia ser ainda maior caso as restrições atuais ao CCR fossem revistas e suas vantagens mais fortemente exploradas.

O auge do funcionamento desse sistema ocorreu na década de 80. Em 1989, 91% do total das importações sul-americanas foram feitos através do CCR, que atingiu US\$ 10 bilhões. Já em 1996, início do período de grande liquidez internacional, com incremento dos fluxos de capitais destinados aos

países da América do Sul, essas operações diminuíram drasticamente, o que foi influenciado pelo fim de sua obrigatoriedade. A movimentação ao longo de 2003, de apenas US\$ 1,4 bilhão, comprova a queda brusca. Para a consecução dos objetivos relacionados à integração regional, no entanto, o CCR precisa voltar a receber adesão constante dos 12 países da Aladi. Operado com transparência, ele pode atrair cada vez mais recursos do mercado e, assim, voltar a ser um produto financeiro de grande utilidade estratégica.

Por fim, cabe ressaltar que a importância do convênio torna-se ainda mais evidente em momentos de retração do mercado financeiro internacional, pois fortalece a cooperação multilateral entre os bancos centrais. Para melhor compreensão dessa função do CCR, torna-se válida a comparação com um antigo sistema europeu. Antes da Comunidade Européia, em 1950, foi criada a União Européia de Pagamentos. O formato e os objetivos de ambos se assemelham. Ao representarem um meio de pagamento das operações de comércio exterior intrabloco, eles cumprem a função de uma moeda comum. Contribuindo para a estabilidade entre as moedas dos diferentes países, o convênio reduz a sua vulnerabilidade diante da valorização do dólar. Desse modo, o CCR favorece a condição dos países sul-americanos de competir com as nações desenvolvidas por meio do fortalecimento dos sistemas financeiros dos Estados conveniados, da expansão do comércio regional e da viabilização de projetos de infra-estrutura no âmbito da integração física da América do Sul. Esse fortalecimento é vital, especialmente neste momento em que o mundo caminha para a formação de grandes blocos econômicos regionais. ■■■

---

# Grupo Andrade Gutierrez

---

**Uma epopéia nos confins do mundo**

**A história da rodovia erguida sobre  
as águas, em plena floresta**

**U**ma obra de contornos épicos, erguida sob as condições ambientais e logísticas mais terríveis, e que consolidou o atestado de maturidade da engenharia brasileira no enfrentamento de situações adversas. Este pode ser o resumo breve do que foi a construção da rodovia Manaus-Porto Velho, a obra monumental realizada pela Construtora Andrade Gutierrez nas entradas da floresta amazônica, de julho de 1968 a dezembro de 1975. Muito mais que uma obra de engenharia, por mais diferenciada que esta tenha sido, a execução da BR-319 carrega o signo da grande aventura humana que é transformar a terra para torná-la apropriada aos seus sonhos e projetos.

É difícil imaginar outro cenário mais desafiador: o coração da selva amazônica, desconhecido e inacessível, completamente alagado por chuvas

diárias, castigado por um calor sufocante e fértil em doenças como malária e febre amarela. Ali, as árvores gigantes reduziram os homens, atolados até os joelhos, abandonados pelo mundo civilizado, longe dos amigos, sem televisão, sem rádio, sem qualquer acesso imediato à vida à qual conheceram. Pois em tais condições se deu a construção desta estrada que cortava pântanos e matas para ligar as capitais do Amazonas e de Rondônia.

As décadas de 60 e 70 marcaram o projeto brasileiro de abertura de novas fronteiras. No esforço de promover a interiorização do país e a integração da Amazônia, o que implicava em construir estradas e ocupar largos espaços do território nacional, a Andrade Gutierrez conseguiu se antecipar tornando-se uma pioneira nas obras da região. A empresa participou das obras da Belém-Brasília, com acampamentos nos municípios de Estrela do Norte e Vista Alegre, no Pará. Mas havia uma enorme diferença entre os estados amazônicos. No Pará, ainda se via, ao longo da estrada, os sinais da permanência do homem, tais como serrarias e hospedagens. No Amazonas, só a solidão e o isolamento. O vazio e o imponderável.

## Lição de vida

Os números envolvidos na BR-319 impressionam. A começar pelos 874 km de pista pavimentada, construídos praticamente sobre as águas, em terreno invariavelmente plano, com áreas de pântanos e alagadiços. O projeto envolveu 17 obras de artes especiais, 20,8 milhões de m<sup>3</sup> de terraplenagem, 18,1 milhões de m<sup>3</sup> de compactação controlada, 1,1 milhão de m<sup>2</sup> de sub-base de solo estabilizado e 855 mil m<sup>3</sup> de base estabilizada de solos lateríticos.



Construção da BR-319 Manaus-Porto Velho

Para fazer tudo isso não bastava ser apenas uma boa construtora, de performance comprovada em obras de engenharia complexa. A execução de tal projeto exigiu bem mais, homens preparados para enfrentar o inferno das adversidades, maturidade no gerenciamento de equipes, criatividade para encontrar as soluções técnicas e operacionais aos desafios cotidianos, perfeita organização e domínio absoluto dos aspectos logísticos.

Sob tantas condicionantes, a Manaus-Porto Velho tornou-se uma escola sem precedentes, uma lição tanto de engenharia quanto de estrutura administrativa. A questão logística apresentou-se como a mais delicada. Como não houve qualquer estrutura de apoio ao longo do trajeto, foi necessário se preocupar não só com os aspectos de engenharia, mas também com o suprimento de centenas de funcionários e suas famílias, isolados na maior floresta do mundo.

Todas as provisões, alimentos, peças de reposição de máquinas, equipamentos, eram levadas de barco ou de avião. Os equipamentos mais pesados demoravam até oito dias para chegar ao seu destino, transportados ao longo dos rios por grandes barcaças. “Esta obra foi a mais completa tradução de nossas ambições e de nossa capacidade de realização”, lembra um engenheiro que viveu o dia-a-dia dos trabalhos.

As dificuldades pareciam não ter fim e foi preciso reunir conhecimentos variados. Para aqueles homens enfrontados na mata e mesmo para os que ficaram nos escritórios de apoio, aquela foi uma das mais difíceis obras já executadas pela engenharia brasileira. Realizá-la exigiu tecnologia, logística, capacidade gerencial e muita coragem para enfrentar o desconhecido e a força bruta da natureza. De um lado, a selva se desenhando como o fim do mundo, um mistério e um perigo. Do outro, a adaptação da equipe ao ambiente hostil, a costumes diferentes, tais como a alimentação, quase que exclusivamente à base de peixe e farinha.

## A invenção da terra

O aspecto mais preocupante da BR-319 estava na quantidade de chuva. O trabalho de terraplenagem, na região que registra o maior índice pluviométrico do mundo, foi arrastado, lento, com interrupções freqüentes e bastante oneroso. Uma verdadeira prova de fogo para engenheiros, encarregados, mestres-de-obra, tratoristas e, principalmente, para os homens de linha de frente que tiveram que abrir picadas, derrubar árvores, criar clareiras onde puderam montar os acampamentos. O que se construía num dia, a chuva destruía na manhã seguinte.

A obra foi organizada em duas frentes: uma, saiu de Porto Velho em direção a Manaus. Outra, no sentido oposto. Ambas viveram momentos difíceis, em função das áreas de alagadiço puro. Do quilômetro 25 ao 40, a partir de

Manaus, tudo ficava sob água no período das cheias. Do km 40 ao 100, alternavam-se os trechos inundados.

Diante de tanta água, foi preciso literalmente inventar uma terra firme onde foi construída a estrada. Assim, no período da seca, escavou-se as laterais da estrada e a terra foi jogada na pista. Na época das chuvas, esses buracos se enchiam de água e transformavam-se em enormes piscinas de até 10 metros de profundidade. Foram comuns os acidentes com carros que saíam da estrada e caíam nessas piscinas às suas margens.

Nos registros de memória oral coletados ao longo da obra, um chefe de manutenção assim descreveu a situação inusitada: “na época das chuvas, a gente não andava na estrada...em cima dela, não! Era de barco, ao lado, porque a água enchia dos dois lados ao longo de 80 quilômetros. Então, em vez de andar de carro na estrada, a gente ia de barco...”.

A criatividade das equipes de obra foi essencial para superar os problemas. Soluções técnicas e novos equipamentos foram desenvolvidos, tais como veículos adaptados com grandes pneus de baixa pressão para flutuar na lama e secadores a diesel que eliminavam o excesso de umidade do solo, antes da mistura com cimento. Ou até uma máquina que desenrolava um plástico enorme para cobrir a pista ao menor sinal, dado por um funcionário no alto de uma árvore de 30 metros, de aproximação das chuvas.

Para complicar ainda mais este quadro de dificuldades, até as pedras essenciais para fazer a sub-base do pavimento estavam a 420 quilômetros de distância, numa pedreira que ficava sob as águas por um bom período do ano. Na época da seca, a brita era retirada, colocada nas barcaças e transportada até a obra, num trabalho que se estendia por vários dias.

## Solidariedade e coragem

As precárias condições de vida e a responsabilidade de executar, neste contexto adverso, um projeto de importância estratégica para o país ajudaram a moldar um comportamento exemplar em toda a equipe, no qual sobressaíram o companheirismo e a solidariedade. Aos poucos foi disseminada a certeza de que se lutou por algo maior que a sobrevivência. Lutou-se contra os próprios limites para deixar uma marca inequívoca da superioridade humana.

O início das obras foi terrível. As casas eram barracas feitas de palha de coqueiro, construídas com a ajuda dos caboclos da região. O chão, de terra batida, sem piso. O acampamento mais parecia uma aldeia de índios. Algumas carretas foram adaptadas como apartamentos para engenheiros e como cozinha e administração.

Difícil é imaginar a vida assim, com mais um agravante: a ausência de luz elétrica inviabilizava o uso da geladeira e tornava o estoque um problema sério, dificultando o suprimento de alimento da equipe. Era comum uma seqüência de dias nos quais a comida se resumia a salsicha e palmito em lata.

A carne bovina era trazida de avião e atirada do alto para o acampamento, e imediatamente cozida para durar de dois a três dias. Os ribeirinhos passaram a fazer negócios com a empresa, trazendo, em seus pequenos barcos, bois e peixes. Naquele ermo, não é de se estranhar que muita gente tenha demorado a saber que o Brasil havia conquistado o tricampeonato mundial de futebol...

Com o passar do tempo, à proporção que a estrada foi impondo seu trajeto entre os intermináveis caminhos de água, saindo da região mais alagada, o trabalho ficou mais fácil, voltou à normalidade. As equipes subsequentes encontraram condições de vida mais adequadas. As casas de capim foram substituídas por outras de metalón. A eletricidade chegou pelo acostamento e foi possível a instalação de chuveiro, geladeira e televisão.

Mesmo assim, o isolamento ainda era grande e persistiam as dificuldades ambientais, emocionais e técnicas. Para neutralizar essas pressões, só mesmo muita energia, fé e disposição de todos que estiveram na empreitada.



Rodovia finalizada: obra da Andrade no Congo

## Um aprendizado completo

A inserção da Andrade Gutierrez no seletivo grupo das maiores construtoras do mundo se deve sobremaneira a esta obra. O pioneirismo do

projeto, as dimensões exageradas de tudo o que precisou ser feito, as mudanças estruturais que a empresa foi obrigada a incorporar e a formação do perfil psicológico e profissional das pessoas que trabalharam na obra tornaram-se uma lição de vida. A Manaus-Porto Velho foi o grande laboratório que moldou a construtora experiente e capacitada dos anos seguintes.

A combinação de garra e profissionalismo, característica da empresa desde o seu nascimento, foi duramente colocada à prova. Talvez a mais importante de toda a sua história. Graças a essa energia e a esse extraordinário trabalho, a Andrade Gutierrez se tornou não apenas especializada em trabalhos na Amazônia, mas a empresa dos grandes desafios.

A empresa atravessou os anos 70 com forte presença no Norte, em especial no Amazonas, Pará e Rondônia. Obras como a de Porto Trombetas, Perimetral Norte e diversos trabalhos na capital amazonense construíram um cardápio de realizações sem paralelo no país, criando as condições de *know-how* e de excelência que asseguraram o passaporte para obras no Exterior.

Foi justamente esta experiência que credenciou a empresa a atuar na África, na construção da estratégica rodovia Epena-Impfondo-Dongou, no Congo. Autoridades e técnicos daquele país vistoriaram a Manaus-Porto Velho no começo dos anos 80, conferindo as condições similares e a capacidade da Andrade Gutierrez de superá-las. O contrato com o governo congolês foi assinado em 1983, em clima de grande expectativa. Afinal, até então, esta obra havia sido tentada, sem sucesso, por diversas empresas européias.

O desafio era enorme. Foi preciso superar a floresta densa e os pântanos, em lugar isolado, distante 900 km da capital do país e só acessível por barco e avião. Chuvas intensas e endemias tropicais eram ameaças constantes. Neste território inóspito trabalharam duas mil pessoas, em mais uma grande epopéia. Inaugurada em 1988, a rodovia de 134 km continua essencial para escoar as riquezas e fomentar o desenvolvimento no norte do Congo.

Esta é a Andrade Gutierrez. A coragem para assumir obras consideradas impossíveis, o aprendizado com culturas diversas, a capacidade de adaptação a condições adversas e a confiança e experiência para superar obstáculos técnicos, operacionais, logísticos e humanos, consolidaram o perfil de empresa diferenciada e especialmente apta a transformar, em realidade, projetos considerados impossíveis. ■■■

# D E P

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Ano I Número 2 Janeiro/Março 2005

## Sumário

- 
- 5 Perspectivas do Mercosul  
*Eduardo Duhalde*
- 
- 29 Educação e cultura na Bolívia  
*Fernando Cagiao de la Vega*
- 
- 42 Aliança argentino-brasileira  
*Hélio Jequeriba*
- 
- 53 Panorama da segurança na América do Sul  
*François Régis - Irança*
- 
- 78 Drogas, conflito e os Estados Unidos.  
A Colômbia no princípio do século 21  
*Luis Valencia*
- 
- 105 A política petroleira e o futuro da  
Amazônia Equatoriana  
*Guillermo Fontaine*
- 
- 119 Uma odisséia constitucional  
*Davil de Cairu*
-

- 
- 135** O fracasso da política na democracia  
e a marca da realidade  
*Carlo Matos Balreira*
- 
- 157** Comunidade Andina:  
integração para o desenvolvimento na globalização  
*Adon Wagner Tizón*
- 
- 176** O sistema eleitoral da República do Suriname  
*Samuel Polanen*
- 
- 182** Uruguai integrado  
*Tobías Vázquez*
- 
- 198** Venezuela: de um sistema político a outro  
*Carlos A. Rauver*
- 
- 223** Gil Imaná Garrón  
*José Belchior Silveira*
-

# D E P

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Ano I Número I Outubro/Dezembro 2004

## Sumário

- 
- 5** A política externa da Argentina no quadro da integração regional  
*Rafael Bielsa*

- 
- 22** A nova política externa da Bolívia  
*Juan Ignacio Niles del Valle*

- 
- 41** Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula  
*Cidem Amorim*

- 
- 49** A política externa do Chile no inicio do milênio  
*Maria Soledad Álvarez Valenzuela*

- 
- 67** A política exterior da Colômbia: governabilidade democrática. Responsabilidade compartilhada e solidariedade  
*Carolina Barron*

- 
- 91** A política externa do Equador  
*Patrícia Zugandrade-Dargatz*

- 
- 112** A política externa da Guiana: respostas a um contexto mundial em transformação  
*Samuel Randolph Inamaity*

- 
- 125** Política externa da República do Paraguai  
*Lelio Kauder*
- 

- 138** A política exterior do Peru:  
uma opção nacional no processo global  
*Manuel Rodríguez Cuadros*
- 

- 171** A política externa da República do Suriname  
*Maria Lemos*
- 

- 180** A política exterior do Uruguai  
*Didier Operthi Badou*
- 

- 203** Os venezuelanos e sua democracia  
*José Arnaldo Pérez*
- 

- 223** Antonio Berni – Primeiros Passos  
*Alberto C. Belloni*
-