

# DEP

DIPLOMACIA ESTRATÉGIA POLÍTICA

*Editor*

Carlos Henrique Cardim

*Endereço para correspondência:*

Revista DEP  
Caixa Postal 2431  
Brasília, DF – Brasil  
CEP 70842-970

revistadep@yahoo.com.br  
www.funag.gov.br/dep

A revista *DEP – Diplomacia, Estratégia e Política* é um periódico trimestral, editado em português, espanhol e inglês, sobre temas sul-americanos, publicado no âmbito do Projeto Raúl Prebisch, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Funag – Fundação Alexandre de Gusmão/Ipri – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais), da Construtora Norberto Odebrecht S. A., da Andrade Gutierrez S. A. e da Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

DEP: Diplomacia, Estratégia e Política / Projeto Raúl Prebisch  
no. 5 (janeiro/março 2007) – . Brasília : Projeto Raúl Prebisch, 2007.

Trimestral

Editada em português, espanhol e inglês.

ISSN 1808-0480

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

CDU 327(05)

---

# DEP

DIPLOMACIA

ESTRATÉGIA POLÍTICA

Número 5

Janeiro / Março

2007

## Sumário

---

5 Idéias, ideologias e política exterior na Argentina  
*José Paradiso*

---

26 A integração da infra-estrutura na América do Sul:  
um impulso ao desenvolvimento sustentável e à  
integração regional  
*Enrique García*

---

36 Paciência e eleições  
*Antônio Delfim Netto*

---

40 Perspectivas das relações entre o Chile e a Bolívia  
*Luis Maira*

---

56 Fatores de força da Colômbia  
*Fernando Cepeda Ulloa*

---

78 Política exterior e segurança democrática e humana  
*Diego Ribadeneira Espinosa*

---

86 A nova ordem humana global de Cheddi Jagan  
*Ralph Ramkharan*

---

---

92 Situação econômica e perspectivas do Paraguai  
*Dionisio Borda*

---

108 Visão estratégica regional da política externa  
do Peru  
*José Antonio García Belaunde*

---

128 Suriname por seus autores  
*Jerome Egger*

---

144 Mercosul: *quo vadis?*  
*Gerardo Caetano*

---

182 *Plena Soberania Petrolífera*  
*Rafael Ramírez*

---

191 Silvano Cuéllar – *Alegoria da Nação*  
*María Victoria de Robayo*

---

# Idéias, ideologias e política exterior na Argentina

*José Paradiso\**

**N**os últimos tempos os estudiosos das relações internacionais parecem ter redescoberto a importância das idéias e das crenças na formulação da política exterior dos estados. Em franca controvérsia com as teorias mais tradicionais, os adeptos do construtivismo tiveram um papel importante nesse sentido, e já existe um bom número de pesquisas e de modelos analíticos que procuram analisar essa vinculação para encontrar provas de influência ou causalidade.<sup>1</sup> Qualquer que seja a esfera de política pública de que se trate, os agentes que tomam decisões são guiados freqüentemente por um conjunto de idéias que especificam como devem ser abordados os problemas a enfrentar. Esta premissa foi o ponto de partida de um célebre estudo sobre a forma como na Inglaterra dos anos 1970, as idéias keynesianas foram substituídas por outro paradigma. Curiosamente, o próprio Keynes tinha afirmado que era sempre possível encontrar a marca das idéias de economistas ou filósofos políticos por trás de qualquer estrutura de

\* Sociólogo e Professor da Universidade de Salvador, Buenos Aires, República Argentina.  
jparadis@salvador.edu.ar

<sup>1</sup> Albert S.Yee. *The causal effects of ideas on policies*, International Organization 50/1, Winter, 1996.

decisão. Naturalmente, a questão se radica na entidade das mesmas, na distância entre o tempo da ideação e o da decisão, e na consciência desse vínculo que têm os autores.

A rigor, nada é fácil quando se trata de idéias e ideologias. Vale recordar as muitas definições deste último conceito (dezesesseis acepções, segundo Terry Eagleton) e o surgimento permanente de novas contribuições e discussões sobre o tema.<sup>2</sup> Talvez por essa razão grande parte dos livros sobre a história das idéias avançam diretamente para a descrição, o registro sequencial e as articulações entre elas, antes de passar previamente pelo capítulo das definições. A natureza muitas vezes heterogênea e complexa dessas representações da realidade, construídas para conhecer as coisas e orientar a ação entre elas, as tornam resistentes a fronteiras muito rígidas, saltam sobre valas, correm por leitos distintos e se confundem em multiplicas combinações, perdendo-se por vezes a pista das suas origens.

Para facilitar a ordem expositiva adotamos um critério bastante habitual, que distingue no campo complexo da ideação dois componentes principais: de um lado, os sistemas de pensamento que oferecem um conjunto amplo e moderadamente coerente, disposto a responder pela maior parte das questões relativas ao homem e ao mundo. É o caso do conservadorismo, do liberalismo, do socialismo, etc. Cada tradição compõe uma ou várias referências filosóficas. Por outro lado, temos as representações específicas circunscritas a um campo determinado da realidade. Por exemplo, a idéia do progresso, do interesse nacional, do desenvolvimento, etc., ou que refletem o pensamento surgido em um determinado âmbito institucional. Naturalmente, entre umas e outras, entre os sistemas ideológicos e os sujeitos ideacionais considerados individualmente existem numerosas vinculações, pois estes últimos se referenciam em ordem aos primeiros (prescindimos das teorias, embora se saiba bem que essas estruturas conceituais elaboradas conforme pressupostos epistemológicos e metodológicos precisos se comunicam com idéias e ideologias por meio de diferentes canais).

Neste trabalho, concebido como uma primeira abordagem ao tema da gravitação das idéias e ideologias sobre a formulação da política exterior argentina, adotamos uma perspectiva histórica, e para isso distinguimos quatro grandes etapas: 1) da época da organização nacional até a primeira guerra

---

<sup>2</sup> Terry Eagleton, *Ideología: una introducción*, Paidós Barcelona, 1997.

mundial; 2) o período de entre-guerras, até fins da segunda guerra mundial; 3) o ciclo 1945-1990; 4) do fim da Guerra Fria em diante.

## Uma Argentina seduzida pelo livre-cambismo

A chamada “república oligárquica” conciliava a disposição conservadora da maioria dos seus dirigentes com convicções liberais de antigas raízes históricas, que tinham sido o texto dos grandes líderes que sucederam a batalha de Caseros (1852), que pôs fim ao poder de Rosas. A geração da organização nacional – as três presidências constitucionais que se sucederam entre 1862 e 1880 – e seus herdeiros cultivaram um liberalismo tingido de formas positivistas, cujo núcleo mais compacto era o constitucionalismo, o mercado livre e um estado limitado, embora presente. Essas idéias formavam parte de uma maneira de pensar dominante na qual coincidiam, com ligeiras variações, a maioria dos dirigentes políticos – mesmo grande parte da vertente católica que, opondo-se firmemente às leis leigas, interpretadas como uma política de descristianização, rejeitava as formas absolutistas de governo e acreditava sinceramente nas virtudes do livre câmbio. Valores que eram compartilhados igualmente pela maioria do socialismo nascente e do partido radical em ascensão. Em suma, o *laissez faire* era uma idéia tanto dos governistas como dos seus opositores: pedra angular de um modo de inserção internacional que, em troca das exportações agropecuárias, contemplava um fluxo generoso de capitais, produtos elaborados, imigrantes e idéias. Houve também manifestações de apoio a políticas protecionistas, mas mesmo os que as defendiam não abjuravam a ortodoxia econômica.

Quando as questões de política exterior eram abordadas – relacionavam-se principalmente com a dimensão territorial e os litígios fronteiriços – não havia dúvida em sustentar os “justos títulos do país”, fossem reais ou não, embora houvesse desacordo a respeito do modo de defendê-los e preservá-los. Alguns acreditavam na política de poder e nos preparativos belicistas, outros se inclinavam para as vias pacíficas, o diálogo e a prática da arbitragem. O predomínio da inclinação no sentido da tramitação pacífica dos conflitos entre os estados se ajustava a conveniências dos agentes econômicos internos e externos, mas tinha também um forte apoio em idéias profundamente arraigadas a respeito do papel do direito internacional como expressão de um progresso da civilização do qual se aspirava a participar. “Paz e administração”

seria a fórmula de governo que refletia um esquema de prioridades e uma relação de causa e efeito entre a ordem e o progresso material, que devia materializar-se tanto no plano interno como na gestão diplomática.

Aqueles que aderiam à *Realpolitik* pensavam de outro modo. A linguagem do poder, das alianças e dos equilíbrios era a que melhor se adaptava a suas avaliações, e embora não conseguissem prevalecer, tiveram bastante êxito em impor a idéia de que o país tratava com displicência as questões externas, o que dava à sua diplomacia um caráter vacilante e errático. Sobre o seu modo de interpretar o interesse nacional influíam circunstâncias próprias da época: as corridas armamentistas, os jogos de aliança e contra-aliança, o auge das construções geopolíticas (começando pelas idéias do Almirante Mahan sobre o poder naval). De qualquer forma, depois da primeira década do século XX, aqueles litígios que tinham alimentado as discussões estavam superados ou pareciam bem encaminhados. Embora houvesse os que continuavam exigindo maior atenção à importância do território, e uma democracia mais agressiva, entre os políticos e os intelectuais ganhavam força outras idéias sobre a relação do país com o mundo.

O temor com respeito aos Estados Unidos da América foi um sentimento muito difundido entre as elites dirigentes, e teve conseqüências sobre as orientações de política exterior e muitas iniciativas diplomáticas. Essa atitude tem sido interpretada muitas vezes como a acomodação ao ditame dos mercados, ou como uma conseqüência necessária da *relação especial* com Londres, embora fosse bem mais do que isso. Dos que lideravam um país cuja modernização e crescimento econômico eram cada vez mais considerados no mundo não se podia esperar senão o cuidado em defender as expressões formais de autodeterminação, de uma orgulhosa autopercepção e da vocação para afirmar-se.

A rigor a percepção com respeito à potência do Norte misturava uma admiração indisfarçada, e o desejo de emulação, com uma desconfiança que aumentava paralelamente às práticas do expansionismo exercido por Washington sobre territórios hispano-americanos. Refletia um conjunto de reações sustentadas às vezes em um antiutilitarismo que lembrava *Ariel*, de José Enrique Rodó (1900), o hispanismo e o antimonroísmo. Um dos testemunhos mais eloqüentes é um trabalho de Roque Saenz Peña, o presidente do voto universal, sobre a Doutrina Monroe. Defensor firme do princípio de não intervenção, que

considerava a “grande conquista do direito de gentes, que defende a integridade e inviolabilidade das nações”, o futuro mandatário argentino reconhecia que “Os Estados Unidos não são muito dados a crer na igualdade política das nações ... seus atos e suas relações com os governos fracos se ressentem de uma certa intemperança, demonstram em todo momento sua proximidade da força ... Que significação atual, real, positiva, tem hoje a famosa doutrina? Simplesmente a influência norte-americana em vez da européia.”<sup>3</sup> Com o tempo, pelo menos para um setor da classe dirigente, e de acordo com o que acontecia em outros países da região, esse antimonroísmo foi cedendo lugar a um latino-americanismo de tom antiimperialista, crítico das práticas norte-americanas na América Central e no Caribe.

Uma das idéias que não podiam deixar de influir sobre a forma como os argentinos se relacionavam com o mundo era a certeza de que ao seu país estava reservado um futuro de grandeza. Corroborada por um notável desempenho econômico e alimentada pelos comentários de personalidades de todo o mundo, que chegavam para comprovar com seus próprios olhos o milagre que acontecia na longínqua periferia do Rio da Prata, essa imagem de si mesma sustentava uma atitude diante dos outros países que mesclava o orgulho e a altivez com demandas de reconhecimento, uma forte dose de autovalorização, uma atitude imitativa e identificações equivocadas.<sup>4</sup>

À medida que o crescimento econômico e a modernização do país transformavam muito rapidamente sua fisionomia social e política, eram criados os espaços necessários para que prosperassem novos sistemas de crenças. Se no âmbito econômico, como resultado da vigência de um modelo de adequação da divisão do trabalho que dava frutos evidentes, o *laissez faire* continuava suscitando a maior adesão, a sociedade e a política ampliavam à direita e à esquerda esquemas de refletiam as novidades ideológicas da época no mundo, em particular o socialismo e o nacionalismo.

Na literatura, a imprensa e os imigrantes traziam as notícias e os discursos socialistas que na Argentina não tardariam a reproduzir os matizes e as correntes,

<sup>3</sup> Roque Saenz Peña. *Estados Unidos en Sudamerica*, La Biblioteca, Buenos Aires, 1897.

<sup>4</sup> Diga-se de passagem que uma das hipóteses mais férteis de interpretação do que muitos chamam de “caso argentino” parece apontar para esse tipo de mentalidade, fortemente arraigada na sociedade, cujos efeitos “constitutivos” se fizeram sentir no momento da prosperidade e muito mais ainda quando declinou a influência dos fatores que a sustentavam.



reformistas ou revolucionárias, que prosperavam na Europa. Em matéria de política exterior, os socialistas não se afastavam das suas referências universais: subscreviam as idéias de “arbitragem obrigatória, supressão da diplomacia secreta, limitação dos armamentos, livre determinação das nações e facilidade de circulação de homens, idéias e mercadorias”.<sup>5</sup> Ecoando aquele processo europeu por meio de do qual a vertente de cunho liberal que tinha alimentado a “era das nacionalidades” cedia lugar a uma corrente autoritária que reagia contra as manifestações sociais e culturais da modernidade, prosperou também na Argentina um nacionalismo à Charles Maurras – intolerante, agressivo, adversário irreductível das tendências democráticas. Mesmo quando suas preocupações mais importantes se voltavam para os assuntos internos, seus pressupostos ideológicos tendiam para os que favoreciam uma política de poder, com preparativos belicistas.

No entanto, a predominância da vontade popular se inclinava em favor do republicanismo democrático, que tomaria corpo na importante reivindicação do sufrágio universal e, graças a isso, provocaria uma mudança decisiva na vida política argentina. O certo é que, além desse objetivo, apresentado com tonalidades dramáticas e calculadamente ambíguas, o partido triunfante em 1916 não se apoiava em uma posição programática de grande consistência, embora, graças ao peso da liderança de Hipólito Irigoyen, daria ao pensamento idealista e principista do filósofo alemão Frederico Krause e seus seguidores espanhóis, a oportunidade de exercer a sua influência. De qualquer forma, vale advertir que em matéria de política exterior o programa do grupo de orientação conservadora que competira pela presidência em 1916 não se afastava muito das posições tradicionais assumidas pela diplomacia argentina.

O componente igualitário que rondava o pensamento de Irigoyen foi responsável pela denúncia de uma das iniciativas mais importantes de tal política: o acordo do ABC. Assim, o líder radical parecia ecoar a preocupação dos países sul-americanos relativamente fracos, que viam com suspicácia uma *entente* entre os três grandes, destinada a reger o conjunto do subcontinente, embora houvesse outros motivos que não deveriam ser desprezados: diferenciar-se dos seus antecessores ou fazer alguma concessão aos que temiam um bom relacionamento com Santiago e o Rio de Janeiro.

<sup>5</sup> Nicolas Repetto. *Política Internacional*, La Vanguardia, Buenos Aires, 1943.

O certo é que, com respeito à questão mais sensível que dominou parte do seu período de governo, a União Cívica Radical não se afastou das orientações diplomáticas do que chamaria com desprezo de “*el régimen*”.<sup>6</sup> Conservadores, liberais, radicais, socialistas e nacionalistas coincidiram – nem sempre pelas mesmas razões – em respaldar a decisão de manter a neutralidade durante a Primeira Guerra Mundial. Era a expressão de um sentimento pacifista amplamente difundido entre a maioria das forças políticas. À margem da conveniência comercial devia-se reconhecer nesse relativo consenso, marcado por rivalidades políticas internas, a percepção de que se tratava de uma questão alheia, de um choque pelo poder que confirmava o belicismo dos soberanos europeus e as ambições imperialistas, fonte de grandes antagonismos entre as nações<sup>7</sup>; por outro lado, contava em seu favor com posição similar adotada pelo Presidente Wilson: este havia sustentado perante o Congresso dos Estados Unidos que se tratava de um conflito no qual o seu país nada tinha a fazer.

A princípio o radicalismo manteve a neutralidade sem muitos sobressaltos. No entanto, durante o primeiro trimestre de 1917 houve uma mudança. Reagindo à intensificação da guerra submarina praticada pelos alemães, os Estados Unidos passaram à beligerância, acompanhados por vários países latino-americanos, que tiveram a mesma atitude. Paralelamente, os acontecimentos de Moscou, que terminaram com a queda do czarismo e a paz em separado, negociada pelos revolucionários, afastava a Rússia do conflito. Tudo isso redefinia o perfil político e ideológico da guerra, dando argumentos aos que a viam como um choque entre as democracias liberais e os governos autoritários. Nestas circunstâncias, e embora o governo tenha mantido a neutralidade até o fim, ela contava com cada vez menos consenso, suscitando grande controvérsia. Diante de posicionamentos como os expostos por Joaquín V. González – “Na presença de uma luta de morte entre a autocracia e a democracia, cabe perguntar se a República Argentina, um dos melhores expoentes da democracia americana, deve permanecer impassível, com os braços cruzados, em atitude de indiferença” a resposta do governo seria: “Por sua composição étnica nossa raça é solidamente européia, mas a nossa nação está completamente afastada da órbita espacial onde se desenvolve a guerra. Em sua composição social nosso povo provém da

<sup>6</sup> Na simbologia da época, “*el régimen*” seria a expressão da imoralidade política dominante, que “*la causa*”, representada pelos radicais, viria erradicar.

<sup>7</sup> Enrique del Valle Imberluca. *La Guerra Europea y la Política Internacional*, Buenos Aires, 1914.

Europa, mas na sua organização política e no seu espírito ele é diferente. Nasceu uma nova cultura; estamos comovidos pela guerra mas não nos deixamos envolver nela.”<sup>8</sup>

Um dos exemplos mais eloqüentes dos dilemas que a guerra impôs às diferentes forças políticas do país foi a controvérsia dentro do Partido Socialista. Neste caso pesavam sem dúvida elementos exclusivos desse grupo, vinculados ao seu caráter internacionalista e com a experiência traumática dos seus pares europeus, que viram suas concepções pacifistas e de solidariedade proletária tombarem diante das forças do patriotismo nacionalista. O certo é que quando o grupo de parlamentares desse partido, apoiados por alguns membros do Comitê Nacional, defenderam o rompimento de relações com a Alemanha, tiveram que enfrentar uma forte oposição, que obrigou à convocação de um Congresso Extraordinário do partido, o qual, por pequena maioria, desautorizou a posição favorável ao rompimento de relações, abrindo assim o caminho para uma cisão entre os seus membros.

A atitude do governo de Buenos Aires com respeito à criação da Sociedade das Nações foi pautada principalmente por conceitos idealistas e não pragmáticos. Convidado para a conferência constitutiva da Sociedade, celebrada em Genebra, o governo argentino impôs a seus delegados a diretriz de defender de forma inflexível os princípios da universalidade e da igualdade de todos os estados soberanos. Quando foi adiada a consideração desses critérios, ordenou a sua retirada da Assembléia. Essa atitude revelava muitas coisas, inclusive o fato de que o caudilho popular compartilhava a idéia das elites de que à Argentina, “a Providência tinha reservado um lugar no cume do cenário internacional.” Vários anos depois de haver tomado essas decisões, Irigoyen procurava explicá-las afirmando: “Ninguém desenvolveu mais nem aplicou com maior empenho as doutrinas do Evangelho, ou estendeu no horizonte universal ideais mais nobres e fraternais, interpretando os mandados da Providência, nas horas mais difíceis de provação.”<sup>9</sup>

## **Quando os rumos são confundidos e tudo começa tornar-se menos alentador**

Como na maior parte da região, a crise que abriu a quarta década do século vinte significou uma profunda ruptura. Na Argentina, porém – e isto talvez

<sup>8</sup> Peter G.Snow. *Radicalismo Argentino*, Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972.

<sup>9</sup> Hipólito Yrigoyen. *Pueblo y Gobierno, Tomo IV. La función de Argentina en el mundo*, Raigal, Buenos Aires, 1953.

represente a sua maior singularidade –, além do golpe militar que interrompeu a continuidade constitucional e derrubou o partido majoritário, ela fez com que a imagem de um país de prosperidade garantida, sempre crescente, começasse a se desvanecer. Naturalmente, não se tratava de uma idéia precisa, mas de sensações vagas, que estavam destinadas a fortalecer-se com o tempo, e que exigiam explicação sobre origens e responsabilidades, as quais se somariam ao ajuste de perspectivas e a novas convergências por parte das grandes correntes político-ideológicas.

Nessa busca, muitos olhos críticos focalizariam o modo de inserção na economia atlântica,<sup>10</sup> e muito particularmente no imperialismo britânico, indiciado como o causador de uma “nação não realizada”. Era previsível que essa interpretação prosperasse entre as diversas vertentes de um nacionalismo que ganhava o centro da cena, favorecido pelo recuo dos ideais liberal-democráticos, assediados, como no resto do mundo, pela direita e pela esquerda.

A tendência era universal, embora em cada região se combinasse com circunstâncias locais específicas. Na década anterior à Segunda Guerra Mundial a forma como se desenvolveu a vida política argentina não contribuiu muito para evitar o descrédito dos partidos políticos e da instituição parlamentar. Suas práticas e o enfraquecimento da sua capacidade de refletir os interesses da cidadania erodiram a credibilidade e a confiança na matriz ideológica que dava sustentação e adeptos às correntes críticas da esquerda radical ou às diferentes modalidades de nacionalismo, aos quais resultaria relativamente fácil definir tonalidades e conteúdos do debate ideológico.

De qualquer forma, não deixa de ser paradoxal que nos mesmos anos em que a política interna parecia perder o rumo, no meio de proscricões, fraudes, negociatas, cisões partidárias e acordos questionados, e o auge do nacionalismo refletia desencantos e rejeições, a diplomacia argentina alcançava os maiores sucessos de toda a sua história, de certo modo sinalizados pela concessão do Prêmio Nobel da Paz a quem atuara como Chanceler entre 1932 e 1938. O reconhecimento de Carlos Saavedra Lamas pela célebre Academia sueca foi a coroação de uma gestão importante, que além da intervenção no caso da Guerra do Chaco contemplou outros desempenhos destacados, regionais e globais. Saavedra Lamas foi um homem de idéias prestigioso, com amplos interesses e

<sup>10</sup> T. Halperin Donghi. *La Argentina y la Tormenta del Mundo. Ideas e ideologías entre 1930 y 1945*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

firmes convicções sobre o valor da juridicidade no campo internacional e da cooperação entre os países latino-americanos.<sup>11</sup>

Voltando à difusão das idéias nacionalistas, a ampla literatura dedicada à descrição ou explicação do fenômeno pôs ênfase em acentuar a grande variedade de suas manifestações, cada uma das quais se articulava sobre diferentes combinações de interesses internos e referências externas. O fato de que fossem idéias espanholas, italianas ou alemãs não era apenas uma questão formal, mas refletia identidades ideológicas diferenciadas embora com denominadores comuns, e desembocava em decisões políticas semelhantes.

Esse é o caso da neutralidade. Deve-se admitir que os julgamentos sobre as conseqüências dessa “reincidência” argentina a respeito de um acontecimento que emocionaria o mundo, levou a perspectivas bastante simplificadas a respeito de idéias e ideologias que sustentaram aquela posição. De modo geral, menciona-se a identificação com o autoritarismo europeu ou o interesse oportunista em manter aberto o canal de comércio com a Grã-Bretanha. Não obstante, o que aconteceu foi bem mais do que isso. Como é natural, o nacionalismo autoritário da direita antiliberal aderiu ao Eixo e imaginava uma Argentina somada à Nova Ordem proposta pelo poder militar germânico. Outro segmento do nacionalismo, mais antiliberal que antidemocrático e zeloso do imperialismo britânico, era menos propenso às identificações ideológicas, e não via com maus olhos uma eventual vitória do Eixo, de conformidade com a fórmula “simpatizar com o inimigo do meu inimigo”. Finalmente, deveríamos mencionar aquele neutralismo que respondia a uma espécie de “zelo soberanista”, à idéia da continuidade e coerência diplomática ou o respeito de uma tradição partidária.<sup>12</sup> Certamente em todos os casos a guerra era interpretada com uma mistura de realismo político convencional que não atentava para a natureza perversa do regime nazista.

Durante dois anos o neutralismo teve um aliado na extrema esquerda do espectro político ideológico. Fiel à sua filiação pró-soviética, enquanto se manteve o pacto de não agressão entre Berlim e Moscou seus expoentes sustentaram a idéia de que se tratava de uma guerra antiimperialista, da qual a Argentina devia manter-se afastada. No entanto, logo que a Alemanha denunciou o acordo, e lançou suas divisões contra o Ocidente, orientaram todos os seus esforços a favor do alinhamento de Buenos Aires com as Nações Unidas.

<sup>11</sup> Carlos Saavedra Lamas. *Por la paz de las Américas*, Gleizer, Buenos Aires, 1937.

<sup>12</sup> Foi este o caso do neutralismo sustentado pelo setor da União Cívica Radical que respondia à liderança do caudilho de Córdoba Amadeo Sabattini.

Curiosamente, na Segunda Guerra Mundial se repetiram circunstâncias já registradas em 1914: inicialmente os Estados Unidos favoreceram a neutralidade do continente americano, e durante o transcurso das hostilidades, com a invasão da União Soviética pela Alemanha e o ataque do Japão a Pearl Harbor, mudou a composição das alianças e a interpretação ideológica dos interesses que estavam em jogo. O isolacionismo de Washington foi acompanhado por gestões (iniciadas antes do conflito) para compatibilizar as posições continentais e montar um sistema defensivo conjunto, o que se chocou com as atitudes sempre reticentes do governo argentino. Esse desencontro se aprofundou desde a Conferência do Rio de Janeiro, do início de 1942. Já beligerante, os Estados Unidos pressionavam em favor do rompimento com o Eixo, enquanto a diplomacia portenha resistia, com base na sua “independência de critério, soberania e autodeterminação.”

Há dois aspectos das expressões ideológicas da época aos quais não se tem dado suficiente importância. De um lado, a referência latino-americanista da maioria das forças políticas que competiam para fixar as orientações internas e externas do país. Referência que estava tão presente no nacionalismo popular, seguindo a tradição de Irigoyen, como no nacionalismo autoritário, embora neste caso combinado com a filiação pró-hispânica de inspiração madrilenha ou distorcidas pela inclinação em favor de políticas de poder, a confiança na força e a prevenção com respeito ao Brasil e ao Chile. Mas era também um componente principal das propostas dos setores liberal democráticos, inclusive o socialismo reformista, sobretudo a partir do momento em que a quase totalidade do continente fez causa comum com as Nações Unidas, contra o Eixo. Neste caso o latino-americanismo aparecia como uma expressão da solidariedade democrática.<sup>13</sup>

De outro lado, há uma perspectiva ideológica a qual não tem sido suficientemente estudada, a despeito da continuidade que encontrará no discurso do movimento político que, formado nesses anos, dominaria amplamente toda a segunda metade do século: é a denominada “terceira posição”. A rigor, essa corrente contava com numerosos antecedentes qualificados em todo o mundo. Pelo menos durante muitas décadas, mediante quatro afluentes principais – a social democracia, o liberalismo social, o social cristianismo e o corporativismo doutrinário – ela tinha encarnado a busca de uma alternativa intermediária entre o capitalismo do *laissez faire* e o coletivismo soviético. Dessas quatro vertentes

<sup>13</sup> Nicolas Repetto, *op. cit.*

as duas últimas foram as que mais influenciaram no terceirismo argentino, circunstância que condicionou a sua projeção política.

A expressão mais conspícua desse terceirismo foi a do Movimento de Renovação criado em 1941 por um grupo de jovens universitários. Seus membros defendiam a neutralidade no quadro de uma doutrina e de um programa de “recuperação nacional”, e proclamavam: “Nem liberalismo nem totalitarismo. Democracia autêntica e verdadeira. Soluções argentinas para os problemas argentinos.” Em política exterior a sua fórmula pretendia também ser equidistante: “Nem anglófilos nem germanófilos. Nem neutros de circunstância. Argentinos que só pensam na grandeza da sua pátria.” De todos os defensores da neutralidade foi este grupo que sustentou sua posição recorrendo à literatura mais atualizada da política mundial. Empregando todo o arcabouço intelectual típico da escola realista, que coloca os interesses acima da moral e da ideologia, desdenhava a tese de que o abandono da neutralidade era a defesa necessária da democracia, e procura demonstrar a incongruência que havia em qualificar como “democracias” uma coalizão que incluía a União Soviética e até mesmo a China. Um dos principais dirigentes do Movimento sustentava: “Por doloroso que seja esta afirmativa, nesta guerra não é o nacional socialismo que luta contra o comunismo, nem o nazismo contra o liberalismo. Na guerra são sempre países que lutam, cada um dos quais age conforme convém a seus próprios interesses ... trata-se de uma luta magna pelo domínio do imperialismo anglo-americano, de um lado, e de outro do imperialismo alemão com seus aliados italiano e japonês ... a hecatombe mundial que se concretiza em uma luta de imperialismos e de países que se movimentam no imenso tabuleiro de xadrez do mundo, buscando a posição e a oportunidade mais convenientes a seus interesses particulares.”<sup>14</sup> Será desnecessário qualquer comentário adicional para notar a influência que tinha este tipo de perspectiva nas representações do jovem oficial do Exército que se preparava para inaugurar uma nova etapa da história política argentina.

## A restauração peronista

Certamente não se pode dizer muito mais do que já se disse a respeito da composição da coalizão que levou Juan Domingo Perón ao poder, em fevereiro de 1946: forças armadas, agrupamentos partidários (alguns deles derivados de

<sup>14</sup> Bonifacio del Carril. *Movimiento de Renovación*, Buenos Aires, 1943.

partidos tradicionais, outros novos no panorama político argentino), setores empresariais e sindicatos fortalecidos em função da onda industrial de uma década. Supunha também a convergência de diferentes sistemas de crença (para alguns sem muita coerência): além da versão mencionada do terceirismo, o keynesianismo e o estado do bem-estar, o industrialismo protecionista, o neocorporativismo, o cristianismo social, o democratismo popular, etc. Naturalmente, no conjunto que conformaria o “Movimento”, cada tendência se via refletida na prática e interpretaria o processo como a realização dos seus valores e das suas expectativas.

O pragmatismo e a astúcia tática de Juan Perón ocultam o peso das idéias na sua política. O criador do Justicialismo se nutria de diferentes tradições ideológicas, sem prender-se dogmaticamente a nenhuma delas, embora o que melhor refletisse sua posição ideológica era uma forma de nacionalismo afastado de tons aristocráticos e com muito pouco afeto pela democracia liberal e suas instituições, que no momento de procurar os perfis mais qualificados os encontraria em uma forma específica de terceirismo. A formação profissional e os hábitos intelectuais não só o predispunham a uma alta ponderação das circunstâncias internacionais como também interpretá-las conforme os códigos da *Realpolitik*. Ao longo de toda a sua vida Perón pregou que toda ação política devia contar com uma avaliação apropriada das relações de força no mundo. Era precisamente essa matriz realista que sustentava a sua convicção de que a guerra que terminava quando ele atingia o poder não seria o último conflito mundial do século. Essa idéia de um choque previsível entre os então vencedores guiaria os seus passos durante boa parte da primeira presidência, calculando como uma nova intensificação da demanda de alimentos beneficiaria a Argentina.

Por outro lado, deve-se reparar no fato de que Perón se alistava naquela corrente do realismo que tende a potencializar o valor da política, não a reduzi-lo mediante adaptações passivas ou alinhamentos mais ou menos automáticos. Isso teria conotações especiais para desenvolver-se tanto no âmbito interno como no cenário internacional. Pensava que a política era a ferramenta mais apta para construir novas realidades e para buscar que prevalecesse o interesse próprio nas relações com os demais, especialmente com os mais fortes. Seria possível dizer que se tratava de uma variante da política de poder característica de estados de menor capacidade, orientada para equilibrar forças e melhorar as opções diante das potências.



Sua experiência com as atitudes de Washington durante os anos da guerra e a hostilidade que mostrara com relação a ele mesmo e ao seu projeto político certamente ajudaram a desenvolver essa perspectiva autonomista, mas ela se alinhava com as idéias dominantes na maioria do corpo social. Afinal, o efeito eleitoral de uma apresentação que o mostrava como a opção nacional diante dos desejos de um funcionário norte-americano era mais do que uma prova dessas disposições. Embora afetada pelas circunstâncias, a auto-estima dos argentinos não tinha cedido nem prescindia da confiança em um futuro de grandeza que se havia formado durante a primeira parte do século. Nem mesmo aqueles que intuía intimamente que os tempos de prosperidade tinham ficado para trás estavam dispostos a abandonar as antigas aspirações. Praticamente ninguém, fosse conservador ou radical, socialista ou nacionalista, acadêmico, empresário ou simplesmente cidadão comum, veria com bons olhos dirigentes que os conduzisse como se fossem habitantes de uma entidade periférica irrelevante. Neste sentido, o peronismo se constituiria em uma restauração fugaz da confiança na prosperidade e na grandeza, embora condicionada pela sensação de uma sociedade dividida social e politicamente, como não o tinha sido no passado recente.

No momento de ingressar na etapa decisiva da sua marcha para o poder, Perón estava convencido de que o mundo entrava em uma “era social”, que ele procuraria conduzir por um caminho diferente daquele proposto pelo marxismo revolucionário. Embora falasse em uma “revolução nacional”, o que empreendia era um roteiro reformista. A questão não estava nas suas intenções, mas nas conseqüências das suas decisões. Sua inclinação natural em favor da ordem e da unidade nacional o levaria a uma profunda divisão da sociedade, facilitada pela reação experimentada pelas classes dominantes e por grande parte das classes medias diante do levantamento das massas.

Como se disse, Perón encontraria na fórmula da “Terceira Posição” – à qual chegou devido à sua inclinação para registrar tendências ideológicas ocasionais em versões ecumênicas ou vernáculas – um instrumento qualificado tanto para a política interna como para a ação diplomática. Desde 1946-1947 ela foi proclamada como base doutrinária do Movimento. Além do que significava como posição “idiosincrática”, como crença na existência de um destino providencial de um país ávido de grandeza, a Terceira Posição, uma fórmula que “o gênio tutelar argentino oferece ao mundo como solução para seus problemas mais agudos”, satisfazia a vários objetivos. Os principais eram proporcionar

um quadro doutrinário à força política que se estava formando, fortalecendo, para dentro e para fora, a imagem do seu fundador, e reabilitar o prestígio do país mostrando-o como uma sociedade regida por altos valores universais.

A rigor, o essencial da variante argentina do terceirismo que o peronismo pretendia expressar era o seu programa alternativo de organização econômica e social, diferente do capitalismo individualista e do coletivismo, que na prática se traduziria por uma economia social muito menos radical do que aquele objetivo evocava. Obviamente, não podia deixar de ter repercussões internacionais em um momento em que os extremos dos que procurava diferenciar-se estavam representados e liderados por duas superpotências empenhadas em uma Guerra Fria que escalava perigosamente, e que exerciam – conforme uma interpretação não muito afastada da realidade – formas de imperialismo caracterizado pela penetração econômica e que apelava para a penetração política e ideológica. “*La solución argentina*”, à qual a propaganda oficial atribuía o mérito de haver provado na prática a sua viabilidade e eficácia, era oferecida como uma alternativa ecumênica: “Nosso campo de ação é o mundo, pois os grandes movimentos, como o peronismo, não são acontecimentos nacionais, mas universais.” Nesse sentido devia interpretar-se a idéia de que não se tratava de uma posição isolacionista ou de neutralismo, mas de uma doutrina positiva.

O terceirismo aspirava a ser algo mais do que o instrumento de um realismo que buscava fortalecer a posição relativa do país para melhorar as condições de desempenho em um contexto hegemônico pelos Estados Unidos, e para isso se valia de colocações normativas e da referência a determinados valores. Na mesma direção se orientava a afirmação latino-americanista conseqüente com demandas econômicas e estratégias políticas, mas os seus objetivos podiam sofrer a interferência de atitudes com que se materializava aquela “oferta” da solução argentina, que os vizinhos não tinham dificuldade em perceber como formas inaceitáveis de intervenção na sua vida interna.

Se desde o início as orientações macroeconômicas do governo contavam com um forte apoio nas idéias e práticas keynesianas, seu industrialismo era impulsionado por antigas posições protecionistas e a pressão de interesses fortalecidos durante os anos da guerra. Só ao mediar a gestão peronista, as linhas de um modelo de desenvolvimento industrial coerente começaram a encontrar eco em toda a América Latina. As idéias da Cepal, tal como foram enunciadas pelo seu Diretor no célebre “Manifesto de 1949”, não passaram despercebidas

aos funcionários e técnicos do peronismo, embora a sua assimilação não pudesse formalizar-se com a Comissão Econômica para a América Latina, por uma circunstância política especial: Raúl Prebisch era um exilado argentino que deixara o país perseguido pelo governo.

Ademais dessa circunstância particular, e como aconteceria no resto da região, a “nova ortodoxia econômica” lutaria contra a “velha ortodoxia clássica”, e essa disputa, que seria dos interesses concretos identificados com uma e com a outra, estaria presente como um substrato ideológico em toda a vida política e econômica pelo menos durante um quarto de século.<sup>15</sup> Naturalmente, o pensamento da Cepal não podia deixar de influir no modo de conceber e efetivar a política exterior dos países periféricos. E o fazia de forma direta e indiretamente: ou estimulando orientações autônomas, como uma política exterior independente, ou em virtude dos critérios sobre a inserção no mercado mundial e o patrocínio da integração.

Durante o período de transição posterior à derrubada de Perón os princípios da ortodoxia liberal voltaram a guiar precisamente a conduta das autoridades argentinas, tanto no plano político e econômico interno como no relacionado com a política exterior, despojada de qualquer traço de terceirismo ou neutralismo diante da confrontação global. Não obstante, como o demonstraria a ascensão da intransigente União Cívica Radical, liderada por Arturo Frondizi, essas disposições não se podiam impor pelo simples fato de representar o antípoda do governo deposto.

## Entre o desenvolvimentismo e a ortodoxia econômica

Seguramente nenhum ciclo político argentino se apoiou em um conjunto de idéias tão coerentes e bem articuladas como o presidido por Arturo Frondizi. Até na sua fisionomia foi o político de maior sustentação intelectual; tanto assim que na véspera das eleições que o consagrariam como presidente, essa condição era um dos argumentos preferidos dos que auguravam ou desejavam a sua derrota. Não se tratava só dele: boa parte dos seus colaboradores mais próximos, muitos deles advindos de diferentes setores políticos-ideológicos – nacionalistas, socialistas, etc. – podiam exhibir entre os seus antecedentes uma sólida preparação política e ideológica. Todos se formariam por trás da idéia do desenvolvimento

<sup>15</sup> Albert Hirschman (comp.). *Controversia sobre Latinoamérica*, Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1963.

convertida em um programa, uma meta e lema de ação política. Idéia respaldada em modelos econômicos com base teórica moderna, combinados com elementos de diferente procedência ideológica.

Assim como Perón, os desenvolvimentistas presumiam ser os que melhor conheciam a situação mundial, e mais atenção lhe davam. Sobre esses diagnósticos fundamentavam sua política. Para eles, a revolução científica e tecnológica, o fim da Guerra Fria, o ingresso em uma era de coexistência pacífica e o despertar dos povos coloniais deslocavam os eixos dos conflitos mundiais, eclipsando a clivagem Leste/Oeste em favor da hierarquização das relações Norte/Sul, abrindo uma fase de cooperação entre as superpotências, e delas com o mundo periférico. Um dos seus expoentes diria: “Surgia como fundamental não a divisão do mundo entre capitalismo e socialismo, mas entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido.” Uma hipótese fundamental era a de que o fim da Guerra Fria pelo empate nuclear liberaria enormes recursos, empregados na corrida armamentista, os quais só poderiam ser aplicados na promoção das áreas mais atrasadas dos países centrais e nas regiões subdesenvolvidas. Frondizi afirmaria que “Obrigadas a conviver pacificamente, as grandes potências capitalistas e socialistas devem transferir as suas contradições para o campo da competição econômica e política.” Os fluxos comerciais e o movimento de capitais seriam afetados por esse processo em favor do Sul.<sup>16</sup>

O “frondizismo” representava uma variante do estruturalismo desenvolvimentista, que coincidia com boa parte do diagnóstico da Cepal, mas discrepava das suas recomendações e do modelo que propunha. Os seus expoentes registravam as contribuições do que se consolidava como uma nova economia do desenvolvimento, em particular com enfoques como o de Albert Hirschman, que em 1958 tinha concluído a sua influente *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Um capítulo que ilustra a diferença com respeito à Comissão presidida por Raúl Prebisch era a sua resistência à idéia da integração econômica tal como ele a defendia. O desenvolvimentismo frondizista não se afastou da retórica latino-americanista, que era parte da tradição radical, mas tendeu a circunscrevê-la à esfera política, evitando comprometer-se com o processo de complementação regional.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> José Paradiso. *La Política Exterior Durante el Gobierno de Arturo Frondizi*, trabalho inédito.

<sup>17</sup> Rogelio Frigerio. *Estatuto del Subdesarrollo: las corrientes del pensamiento económico argentino*, M. Guemes, Buenos Aires, 1974.

Do deslocamento de Frondizi até fins da década dos oitenta a vida do país esteve fortemente condicionada pela disputa entre dois sistemas de idéias: desenvolvimentismo e estruturalismo/política exterior independente *versus* ortodoxia econômica/alinhamento com o Ocidente. Certamente tudo se passava em um cenário político muito complexo, dominado pela “questão peronista” e as alternativas institucionais – a alternância civil/militar – a ela associadas.

Como se disse reiteradamente, os governos “partidários” se inclinavam programaticamente pelo primeiro sistema de idéias, enquanto os de origem militar, devido aos interesses que representavam, se inclinavam pelo segundo. De qualquer forma, mesmo no caso dos regimes *de facto*, caracterizados por intenso facciosismo, era difícil não levar em conta a hegemonia das idéias nacionalistas em todo o universo periférico. Foi esse o caso, por exemplo, do período da chamada Revolução Argentina (1966/1973), durante o qual houve uma mudança da orientação política em consequência da modificação da relação interideológica, em favor das idéias desenvolvimentistas e autonomistas.

Uma expressão da supremacia nacionalista, sobretudo no fim dos anos sessenta e no princípio a década seguinte, foi o auge da chamada “teoria da dependência”, assim como das formulações terceiro-mundistas. Essa interpretação das causas do atraso econômico dos países do Sul e das formas de superar esse atraso teve grande influência sobre o sistema de decisão dos governos latino-americanos. Juan Domingo Perón voltou ao poder no momento culminante desse “sistema de crenças”, e suas credenciais históricas (o fato de que favoreceu o terceirismo e a neutralidade durante a década de 1940) contaram no momento de decidir a incorporação ao Movimento de Países Não Alinhados, que gozava então do maior prestígio devido à atualidade das suas reivindicações políticas e econômicas.

Uma idéia que rondava por trás das colocações do chamado Terceiro Mundo, mas que transcendia esse âmbito, era a formação de uma nova ordem econômica internacional. Idéia que mobilizou muitos líderes políticos e funcionários governamentais, e encontrou suas manifestações mais qualificadas na atividade de diversos centros de pesquisa, tanto nos países centrais como nos da periferia. Todos expressavam uma preocupação sincera com as tensões provocadas pelo hiato entre países ricos e pobres, e pelas consequências futuras da crescente deterioração das circunstâncias ambientais. Na verdade, o chamado “*preventivo*”, o aviso prévio que procurava antecipar as tormentas, não foi ouvido

e a nova ordem que terminou por impor-se a partir dos anos oitenta foi totalmente oposta à que se tinha imaginado. Aproveitando bem os erros dos modelos estatizantes, as crises dos socialismos reais, a fratura da frente do Terceiro Mundo, depois das crises do petróleo, e o curso “inesperado” de alguns países asiáticos, a ortodoxia econômica recuperou sua posição e tomou o centro do cenário ideológico, liderada pela Inglaterra de Margaret Thatcher.

Em certo sentido a Argentina do processo militar, assim como o Chile do General Pinochet, se anteciparam à onda neoliberal e à ativação do ocidentalismo anticomunista dirigido por Washington. As fissuras dentro do bloco de idéias e decisões do regime militar foram o resultado das disputas internas para apropriar-se da sucessão do regime, e do forte contencioso com a Casa Branca e o Departamento de Estado, pelas cruentas práticas repressivas.

O retorno à democracia, depois de uma infeliz guerra contra os que haviam inspirado boa parte da política econômica e social do Processo, foi também o das idéias estrutural-desenvolvimentistas e autonomistas, que formavam parte dos programas dos partidos majoritários. O governo Alfonsín custou a descobrir que o mundo não era mais o dos anos setenta, e que as ideologias hegemônicas, também tinham mudado. Não obstante, não se resignou com facilidade às pressões ambientais: pressionado pela dívida externa contraída pelos seus antecessores, procurou alternativas econômicas não ortodoxas e sustentou com firmeza uma política exterior autônoma, no meio da reativação da Guerra Fria, comandada por Reagan. De qualquer forma, o que tinha começado com a certeza de pelo menos um segundo mandato concluiu com o encerramento antecipado do primeiro período presidencial, e o retorno ao governo dos herdeiros de Perón.

A “terceira encarnação do peronismo” (as duas primeiras tinham sido as do seu próprio criador) transcorreria em um clima de idéias radicalmente diverso do das fases anteriores. Estas tinham ocorrido em momentos de auge dos conceitos e práticas do nacionalismo, assim como de temores a respeito das virtudes do mercado e da livre empresa. Quando Menem chegou à Casa Rosada, contudo, os ventos liberais sopravam com toda a sua fúria, arrasando as já debilitadas estruturas do Estado de Bem-Estar e da economia mista. Ademais, a experiência hiperinflacionária que obrigara Raul Alfonsín a antecipar a sua retirada do governo, inclinava a sociedade em favor das fórmulas ortodoxas articuladas no célebre Consenso de Washington.

O Presidente Menem era suficientemente astuto para compreender que o modo mais seguro de permanecer no cargo o mais longamente possível era acomodar-se à corrente e converter-se em mais uma prova de que o peronismo se caracterizava pela acomodação pragmática a todas as circunstâncias. Se essa adaptação facilitava a sua permanência no poder, agir como o discípulo mais aplicado dos professores ortodoxos dominantes seria um resseguro: em poucos lugares do mundo as regras foram seguidas de forma tão literal, e o alinhamento com as potências foi tão firme.

Houve quem falasse de “políticas de estado”, acreditando ver no compromisso com o Mercosul uma prova da continuidade da orientação integradora iniciada por Alfonsín. Sem descartar a possibilidade de que essa idéia pudesse estar presente entre alguns dos que participaram daquela iniciativa, não era difícil perceber que existia uma clara incompatibilidade entre o conceito de integração associado ao paradigma desenvolvimentismo/autonomismo e o que provinha das concepções neoliberais, e por essa brecha se filtraram muitas dificuldades.

Não se deve deixar de observar que no caso da Argentina circunstâncias internas singulares se somaram aos fatores de alcance global que promoveram a contra-ofensiva neoliberal e a mudança de hegemonias ideológicas. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer os efeitos traumáticos do mencionado processo hiperinflacionário sobre a economia, as atitudes pessoais e os padrões de sociabilidade. Por outro lado, e de forma não independente do anterior, havia as conseqüências da “idéia do declínio” que pesava cada vez mais sobre o ânimo e a disposição dos cidadãos. Já vimos que, pelo menos desde os anos 1930, essa idéia rondava os argentinos. Durante algumas décadas competiu com a idéia oposta, ou seja, a convicção a grandeza nacional e de uma potencialidade que era necessário restaurar. O que foi claro com Perón, com Frondizi e também durante a fase da Revolução Argentina. No entanto, cada nova crise institucional afastava tal ilusão, e contribuía para a sensação de decadência. No caso dos representantes do liberalismo renovado, o caminho da restauração passava pelo oposto do que se havia tentado com as políticas desenvolvimentistas. Se uma economia aberta ao mundo e a relação especial com a potência hegemônica da época tinham sido a fórmula de êxito no princípio do século XX, era preciso repeti-la no fim do século, abandonando o caminho seguido pela influência das idéias que haviam apoiado aquelas políticas. Esses já tinham sido os termos do discurso – difundido por comunicadores midiáticos influentes e por muitos intelectuais de um liberalismo antigo ou recentemente convertidos – que

acompanhou as práticas repressivas do regime militar instaurado em 1976, e deu apoio à gestão de “abertura” do Ministro Martinez de Hoz.

Em suma, esta mistura de idéias, sensações e experiências traumáticas sustentou a política interna e exterior de toda uma década, e continuou a exercer sua influência depois da derrota do peronismo frente a uma coalizão que conduziu ao governo um prócer do radicalismo. No fundo, a fórmula “modelo dos anos noventa, com ligeiros ajustes e controle da corrupção” não podia garantir a consolidação de um novo ciclo político. É verdade que a famosa paridade entre o dólar e o peso, reforçada pela memória hiperinflacionária, não deixava muito espaço de manobra a um governo por demais vacilante, que nem sequer podia manter coesa a sua base política. Concluída de forma traumática a gestão da Aliança, seguiram-se dias que voltaram a instalar a imagem de uma Argentina ingovernável, pronta a caminhar rumo a novos abismos. Se foi possível evitá-lo isso se deve em larga medida a Eduardo Duhalde. Tendo apoiado Menem durante os primeiros anos noventa, aos poucos se distanciara dele, vocalizando valores e práticas do peronismo histórico. Auxiliado por um ministro da economia afastado do fundamentalismo ortodoxo, foi suficientemente hábil para conduzir a situação e evitar o caos prognosticado por muitos. Duhalde “completou a sua obra” bloqueando o retorno de Menem e tornando possível a chegada de outra carta do baralho peronista.

Tão “peronista” quanto Menem, no que respeita a concepção do poder, Nestor Kirchner começou sua gestão em um terreno não muito firme, minado pelo *default*. Beneficiou-se porém de uma atmosfera mais propícia às fórmulas desenvolvimentistas. Embora não se possa falar de um novo sistema de crenças ou de mudanças nas hegemonias ideológicas, um retrocesso da ortodoxia liberal parece evidente. Os efeitos sociais e econômicos das políticas que ela inspirou atualizaram as demandas de justiça social, desenvolvimento produtivo e autonomia, convidando a retomar o caminho interrompido há trinta anos, embora em um mundo muito diferente, que por isso precisa encontrar modalidades renovadas e criativas de adaptação. **DEP**

Tradução: Sérgio Bath.

Revisão: Regina Furquim.



# A integração da infraestrutura na América do Sul: um impulso ao desenvolvimento sustentável e à integração regional

*Enrique García\**

**A** integração regional é um processo complexo, que se desenvolve de muitas maneiras diferentes, utilizando as oportunidades que se apresentam e adaptando-se pragmaticamente às restrições e obstáculos que vão surgindo. É, portanto, um processo que apresenta muitas exigências aos líderes regionais, com profundas implicações nos campos econômico, social, político e cultural.

\* Presidente Executivo da CAF – Corporación Andina de Fomento (Corporação Andina de Desenvolvimento)  
egarcia@caf.com

Esse processo não deve ser considerado um luxo, e sim uma necessidade imperiosa de nossa região para poder enfrentar os enormes desafios da realidade social de nossos países. Com efeito, a conjuntura macroeconômica favorável em que nos encontramos e as expectativas positivas não devem levar-nos a concluir que a América do Sul encontrou o caminho do desenvolvimento sustentável. O crescimento econômico recentemente conseguido foi em grande parte induzido pelas condições extremamente favoráveis do entorno internacional (principalmente a recuperação da economia norte-americana e os elevados investimentos e crescimento da China), apesar de que vários dentre os temas estruturais críticos que têm limitado a consecução de um modelo eficiente e socialmente equitativo ainda não foram resolvidos de maneira eficaz.

## Em direção a uma agenda renovada de desenvolvimento

A América Latina deve promover uma agenda de desenvolvimento cujo objetivo seja alcançar um crescimento elevado e sustentável que melhore as condições de vida da maioria da população. Para este fim, a nova agenda de desenvolvimento deve promover de maneira integral os elementos de Estabilidade Macroeconômica, Eficiência e Equidade e Solidariedade, num esforço compartilhado entre os governos, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade internacional.

Para obter um crescimento econômico de boa qualidade, a região deve manter harmonia entre a consecução dos equilíbrios macroeconômicos básicos; expansão constante das diversas formas de capital, isto é, o capital físico, financeiro, natural, humano e principalmente o social; fazer um esforço importante que conduza à evolução da produtividade; e buscar a incorporação explícita de critérios de melhoria social, inclusão e luta contra a pobreza.

Da mesma forma, deve-se caminhar para i) a busca de um equilíbrio adequado entre Estado e mercado em função das realidades, restrições e competências relativas do setor público e do setor privado; ii) estímulo à transição de uma estratégia de vantagens comparativas baseada em recursos naturais e salários baixos a outra que confira ênfase crescente a vantagens comparativas impulsionadas pelo conhecimento, inovação e geração de valor agregado; iii) o reconhecimento de que o êxito depende em grande parte do esforço interno, e que o apoio externo não deve ser visto como substituto e sim

como complemento do esforço próprio; iv) decisão de encarar a integração regional não como um fim em si mesmo, mas como instrumento para lograr uma inserção internacional melhor e mais equitativa e maior coesão social em nível regional.

## O desafio da integração regional

A América do Sul vive hoje uma etapa decisiva de sua história, na qual os países que a constituem têm o desafio de avançar em direção a uma convergência regional, com uma clara tomada de consciência sobre as virtudes de uma integração com identidade própria. As diversas lideranças nacionais estão caminhando para a construção dessa nova realidade, que deriva da compreensão – em toda a sua dimensão – da importância estratégica que a integração sul-americana representa para a materialização do bem-estar e prosperidade da região.

Nesse contexto, é particularmente relevante o tema da infra-estrutura física da região. A infra-estrutura é a chave da integração econômica e comercial, pois afeta o acesso aos mercados através de duas vias: o transporte de matérias primas aos centros de produção e posteriormente a distribuição dessa produção aos centros de consumo nacionais e internacionais.

Na América Latina a realização da infra-estrutura se complica devido à existência de importantes obstáculos geográficos: grandes áreas e distâncias com baixa densidade demográfica, barreiras naturais complexas e forte vulnerabilidade aos desastres naturais. Estes obstáculos, além de uma dotação inadequada de infra-estrutura e serviços logísticos, acarretam um aumento dos custos de transporte, baixa competitividade e produtividade. Tais custos podem ser quantitativamente maiores do que até mesmo as barreiras protecionistas dos diferentes parceiros comerciais.

Á guisa de exemplo, nossa região apresenta índices de comércio intraregional muito abaixo do de outras regiões do mundo. Enquanto a Comunidade Andina comercia entre seus membros cerca de 10% do total de suas trocas, e o Mercosul aproximadamente 25%, os indicadores de comércio intraregional são de 55% no Nafta, 60% na União Européia e 68% na Ásia.

## A CAF e a integração regional

Desde sua criação, uma das prioridades da CAF tem sido fortalecer os esquemas de integração regional, como consta de seu Ato Constitutivo. Este compromisso, que nas primeiras décadas de funcionamento da CAF se orientou principalmente ao espaço andino, estendeu-se a partir do início da década de 90 com a ampliação do número de países membros da Corporação, que hoje em dia chegam a 17, inclusive todos os da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do Mercosul ampliado, um grupo importante de países da América Central e do Caribe e a Espanha.

Mais recentemente, com a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações, que engloba os países membros da CAN e do Mercosul, que por sua vez são membros da CAF, apresenta-se uma oportunidade sem par para a consolidação de ações que desde há alguns anos temos liderado no contexto regional.

Embora uma das ênfases em matéria de integração tenha sido a infraestrutura física, nossa visão é integral e multidimensional porque inclui os objetivos de integração comercial, integração social e cultural, a integração dos mercados de capital, a integração dos mercados de trabalho, a convergência macroeconômica e a integração política. Por meio de sua ação creditícia, seus diversos programas estratégicos e seus fundos especiais de cooperação, a CAF impulsiona ativamente estes objetivos.

Do ponto de vista do financiamento, o esforço mais importante que vem sendo realizado pela CAF, nos últimos quinze anos, se orienta para a construção da infra-estrutura trans-sul-americana – articuladora do território e da integração regional – fato que se reflete no significativo e contínuo crescimento de nossa carteira de projetos de infra-estrutura física em toda a região, que no final de 2006 atingiu cerca de 4 bilhões de dólares. Estes projetos foram estrategicamente selecionados em aliança com os governos e o setor privado, e sua execução tem permitido ir reduzindo os gargalos e lacunas na plataforma logística sul-americana.

Nos últimos dez anos, a CAF deu apoio financeiro à execução de 49 projetos de integração física sul-americana, num montante total de investimento de mais de 11 bilhões de dólares, dos quais a CAF aportou cerca de 3,5 bilhões. Entre esses projetos se incluem os de interconexão terrestre e fluvial, energia e comunicações.

A experiência em infra-estrutura que a CAF acumulou ao longo desses anos se nutre de uma história de alianças bem sucedidas com os setores público e privado e de vinculação entre interesses nacionais e regionais. Desenvolveram-se através dos anos estruturas financeiras inovadoras, entre as quais se destacam as estruturas de Parcerias Público-Privadas (PPP), mecanismos de Garantias Parciais, participação dos mercados de capital domésticos no financiamento dos projetos, concessões e outras formas de assessoria financeira.

Também é importante destacar a criação, por parte da CAF, de diversos fundos cujo objetivo é reduzir algumas das dificuldades inerentes aos grandes projetos de infra-estrutura. O Fundo de Promoção de Projetos de Infra-estrutura Sustentável (Proinfra) tem por objetivo financiar a preparação adequada, a estruturação financeira e a avaliação de projetos de infra-estrutura sustentável que tenham alto impacto para as economias regionais, nacionais ou locais e contribuam de forma consistente para a integração entre os países acionistas da CAF.

Os recursos do Proinfra financiam a elaboração de estudos setoriais de infra-estrutura, opções de investimento ou estudos de pré-factibilidade, factibilidade e engenharia de detalhe e impacto ambiental e social de projetos de infra-estrutura. Financia igualmente assessorias para a estruturação do financiamento de projetos ou assessorias e a processos de concessão e convocação a licitação e obras, e assistência técnica para a criação ou fortalecimento de sistemas de planejamento do investimento público e esquemas de participação público-privada (PPP).

Por outro lado, é importante destacar a cuidadosa análise dos impactos ambientais e sociais dos projetos de infra-estrutura financiados pela Corporação. A CAF conta com instrumentos e metodologias inovadoras que evoluíramos nos últimos anos e que nos permitiram promover a conservação e o melhor aproveitamento dos recursos naturais e ecossistemas. Da mesma forma, contribui para prevenir e reduzir os riscos causados por desastres naturais, apoiando os investimentos orientados para a diminuição das vulnerabilidades geológicas nos projetos de infra-estrutura. Desta maneira, valorizamos e preservamos o capital natural e a diversidade cultural da região em benefício de um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

## A iniciativa IIRSA

IIRSA é uma iniciativa multinacional, multissetorial e multidisciplinar que envolve os doze países da América do Sul e da qual participam os setores de transportes, energia e telecomunicações, abrangendo aspectos econômicos, jurídicos, políticos, sociais, culturais e ambientais.

O objetivo principal da “Iniciativa” é o desenvolvimento da infra-estrutura regional num quadro de competitividade e sustentabilidade crescentes de forma a gerar as condições necessárias para alcançar um modelo de desenvolvimento estável, eficiente e equitativo na região, identificando os requisitos de ordem física, normativa e institucional necessários e procurando mecanismos de implementação que fomentem a integração física em nível continental nos próximos dez anos.

Deve sua origem à Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em agosto de 2000 na cidade de Brasília, República Federativa do Brasil, na qual os mandatários da região concordaram em realizar ações conjuntas para avançar na modernização da infra-estrutura regional e na adoção de ações específicas para promover sua integração e desenvolvimento econômico e social.

Tal compromisso se traduziu em um Plano de Ação, formulado na reunião de Ministros de Transporte, Energia e Telecomunicações da América do Sul, em Montevideu, dezembro de 2000, que se constituiu como o marco de referência para o desenvolvimento das atividades da IIRSA. A partir de então, seus objetivos, âmbitos e mecanismos de implementação têm sido sucessivamente revalidados e fortalecidos em reuniões setoriais e por parte dos Presidentes dos países pertencentes à “Iniciativa”.

## Princípios orientadores da IIRSA

Neste início do século XXI, a integração física e a modernização-desenvolvimento da infra-estrutura regional são concebidas como elementos centrais para estimular a organização do espaço sul-americano e o crescimento econômico sustentável de seus países. Com efeito, a perda da importância relativa da região no contexto econômico mundial permitiu avançar na percepção de que ela precisa adotar políticas de integração progressivas que permitam articular

as vantagens comparativas e competitivas de nossos países, para dessa forma inserir-se estrategicamente no comércio internacional.

Assim, destaca-se hoje em dia a concepção generalizada de que uma região mais forte e coesa do ponto de vista econômico, social e físico, poderá avançar de maneira eficaz na superação dos obstáculos para seu desenvolvimento. Em um contexto de assimetrias internacionais diversas, a integração se transforma em chave para a consecução de ganhos comerciais e financeiros dos países sul-americanos, para a articulação física e econômica do continente sul-americano e para conseguir uma inserção adequada no contexto internacional.

A visão da infra-estrutura como elemento-chave da integração se baseia na noção de que o desenvolvimento sinérgico do transporte, da energia e das telecomunicações pode gerar um impulso definitivo para a superação de barreiras geográficas, aproximação de mercados e promoção de novas oportunidades econômicas, desde que se desenvolva em um contexto de abertura comercial e de investimentos, de harmonização e convergência regulatória e de coesão política crescente.

O tema não deve ser visto, no entanto, de maneira isolada e independente. Implica não apenas na melhoria da infra-estrutura em si mesma (viária, portuária, aeroportuária, fluvial, etc.) mas também em conceber um processo logístico integral, que inclua o aperfeiçoamento dos sistemas e regulamentação aduaneiros, de telecomunicações, dos mercados energéticos, da tecnologia da informação, dos mercados de serviços de logística (frete, seguros, armazenamento e processamento de licenças, entre outros), e o desenvolvimento sustentável em nível local.

Uma rápida revisão de alguns dos princípios orientadores dá uma idéia clara dos objetivos e alcance da “Iniciativa”:

1. Regionalismo aberto: é preciso reduzir ao mínimo as barreiras internas ao comércio e os gargalos da infra-estrutura nos sistemas de regulação- operação que sustentam as atividades produtivas em escala regional. Ao mesmo tempo em que a abertura comercial facilita a identificação de setores produtivos de alta competitividade global, a visão da América do Sul como uma única economia permite conservar e distribuir uma parte maior dos benefícios do comércio na região e proteger a economia regional das flutuações nos mercados globais.

2. **Eixos de Integração e desenvolvimento:** representam uma referência territorial para o amplo desenvolvimento sustentável da região. Esse ordenamento e desenvolvimento harmônico do espaço facilitará o acesso a zonas de alto potencial produtivo que atualmente se encontrem isoladas ou subutilizadas devido à dotação deficiente de serviços básicos de transporte, energia ou telecomunicações. Os Eixos de Integração e desenvolvimento representam uma referência territorial para o desenvolvimento sustentável amplo da região.

3. **Sustentabilidade econômica, social e ambiental e política:** o processo de integração econômica do espaço sul-americano será sustentável se conseguir alcançar tal objetivo nos quatro âmbitos mencionados.

4. **Aumento do valor agregado da produção:** formar cadeias produtivas em setores de alta competitividade global, capitalizando as vantagens comparativas dos países e fortalecendo a complementaridade de suas economias.

5. **Convergência normativa:** outro requisito para viabilizar os investimentos em infra-estrutura regional é lograr uma convergência normativa, inclusive a convergência de visões e programas dos países.

6. **Coordenação público-privada:** os desafios do desenvolvimento da região colocam a necessidade de coordenação e lideranças compartilhadas entre os governos (em seus diferentes níveis) e o setor empresarial privado, inclusive tanto a promoção de associações estratégicas público-privadas para o financiamento de projetos de investimento quanto consultas e cooperação para o desenvolvimento de um ambiente regulatório adequado para a participação significativa do setor privado nas iniciativas de desenvolvimento e integração regional.

Em suma, a integração da infra-estrutura física da América do Sul busca estabelecer mecanismos para superar os obstáculos ao crescimento e impulsionar o desenvolvimento e a integração da região mediante inovações metodológicas e financeiras para o estabelecimento de conexões de transporte, energia e telecomunicações entre mercados e áreas de alto potencial de crescimento ou zonas isoladas que ofereçam vantagens comparativas de ordem social, natural e/ou cultural.



## Projetos de integração física financiados pela CAF

	Contribuição CAF (US\$ Milhões)	Investimento total (US\$ Milhões)
<b>Eixo Andino</b>		
1. Colômbia: Corredor Buenaventurar – Bogotá (Túnel La Linea)	32.0	278.6
2. Equador: Ligação Amazônia com Colômbia e Peru (Rodovia Tronco oriental)	93.8	152.7
3. Peru: Reabilitação ferrovia Huncayo-Hunacavelica	14.9	20.0
4. Venezuela: Ligação ferroviária Caracas – Rede Nacional	360.0	1.932.0
5. Venezuela: Apoio a navegação comercial no eixo fluvial Orinoco-Apure	10.0	14.3
<b>Eixo do Escudo Guianense</b>		
6. Brasil: Ligação rodoviária Venezuela-Brasil	86.0	168.0
7. Brasil: Conexão Elétrica Venezuela-Brasil	86.0	210.9
8. Venezuela: Estudo ferrovia Ciudad Guayana-Maturin (Estado Sucre)	2.6	2.6
9. Venezuela: Estudo rodovia Ciudad Guayana (Ven.) – Georgetown (Guiana)	0.8	0.8
<b>Eixo Amazônico</b>		
10. Equador: Ligação transandina central	33.7	54.5
11. Equador: Ligação transandina sul	70.0	110.2
12. Peru: Corredor rodoviário amazônico norte	110.0	328.0
14. Peru: Pré-investimento região fronteira com Equador	5.3	8.7
19. Peru: Corredor Amazônico central (trecho Tingo Maria-Aguaytia-Pucalpa)	3.5	13.6
<b>Eixo Peru-Brasil-Bolívia</b>		
15. Bolívia: Rodovia Guayaramerin-Riberalta	42.0	45.5
16. Brasil: Programa de Integração Rodoviária (Estado de Rondônia)	56.4	134.2
17. Peru: Corredor Rodoviário Interoceânico (trechos 2, 3 and 4)	203.5	1.073.5
<b>Eixo Central Interoceânico</b>		
18. Bolívia: Corredor Integração Rodoviária Bolívia-Chile	138.9	246.0
19. Bolívia: Corredor Integração Rodoviária Santa Cruz-Puerto Suarez (trechos 3, 4 and 5)	280.0	585.5
20. Bolívia: Corredor Integração Rodoviária Bolívia-Argentina	314.0	642.0
21. Bolívia: Corredor Integração Rodoviária Bolívia-Paraguai	60.0	182.6
22. Bolívia-Brasil: Gasoduto Bolívia-Brasil	215.0	2.055.0
23. Bolívia: Gasoduto Transredes	88.0	262.8
24. Paraguai: Rodovia Concepción-Puerto Vallemi	38.5	70.0
25. Peru: Corredor Integração Rodoviária Bolívia-Peru	48.9	176.6
<b>Eixo Mercosul-Chile</b>		
26. Argentina-Brasil: Centro de Fronteira Paso de los Libres-Uruguaiana	10.0	10.0
27. Argentina: Corredor Buenos Aires-Santiago (variante Laguna La Picasa)	10.0	10.0
28. Argentina: Corredor Buenos Aires Santiago (variante ferrovia Laguna La Picasa)	35.0	50.0
29. Argentina: Corredor Buenos Aires-Santiago (access ao Paso Pehuenche, RN 40 e RN 145)	106.7	188.1
30. Argentina: Conexão Elétrica Rincón Santa María	300.0	623.0
31. Argentina: Conexão Elétrica Comahue-Cuyo	200.0	414.0
32. Argentina: Programa Rodoviário para integração Argentina-Paraguai	110.0	182.0
33. Brasil: Programa Integração Regional – Fase I (Estado Santa Catarina)	32.0	50.0
34. Uruguai: Megaconcessão das principais vias de conexão com Argentina e Brasil	25.0	136.5
35. Uruguai: Programa Infraestrutura Rodoviária Fase II	70.0	295.4
<b>Eixo Capricornio</b>		
36. Argentina: Pavimentação RN 81	90.2	126.2
37. Argentina: Acesso ao Passo Jama (Argentina-Chile)	54.0	54.0
38. Argentina: Estudo para reabilitação ferrovia Jujuy-La Quiaca	1.0	1.0
39. Bolívia: Programa Rodovia Tarija-Bermejo	74.8	200.0
40. Paraguai: Reabilitação e pavimentação Corredores de Integração RN 10 e RN 11 e obras complementares	19.5	41.9
<b>Hidrovia Paraguai-Paraná</b>		
41. Estudos para melhoria da navegação, gestão institucional e esquema financeiro para operação da hidrovia Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai and Uruguai Hydroway)	0.9	1.1
<b>Total</b>	<b>3.532.9</b>	<b>11.081.8</b>

## Projetos de integração física financiados pela CAF na última década.



Tradução: Sérgio Duarte.

# Paciência e eleições

*Antônio Delfim Netto\**

**C**ada um de nós vive em dois universos distintos: o econômico e o político. O universo econômico – no qual o cidadão espera encontrar emprego, ganhar a vida, sustentar sua família, formar a expectativa de aumentar seu bem-estar e, no final, gozar uma honesta aposentadoria – é controlado basicamente pelo mercado, mas o mercado só existe e funciona adequadamente dentro de certas condições e com instituições especiais: respeito à propriedade privada, compulsão legal para o respeito aos contratos, livre estabelecimento dos preços etc. Ele precisa, além do mais, que o Estado garanta alguns bens públicos que só este pode fornecer: razoável e expedita justiça, segurança e estabilidade do valor da moeda. O universo econômico é definido e sustentado pelas disposições constitucionais que em algum momento a sociedade convencionou estabelecer. Obviamente, o mercado não é uma emanção da Constituição, mas ele só funciona como instrumento eficiente quando ela o vê com olhos amistosos.

O universo político é definido pela Constituição, mas é sujeito aos humores do sufrágio universal. Em períodos regulares e certos, cada habitante do universo

\* Deputado Federal, Câmara dos Deputados, República Federativa do Brasil.  
dep.delfimnetto@camara.gov.br

econômico é chamado a dizer como vê a sua vida e o que espera do futuro. Se no universo econômico as condições da maioria são precárias e a perspectiva do futuro é sombria, cada cidadão vai tentar modificá-lo pelo voto na urna. Como? Escolhendo o Poder Executivo e o Poder Legislativo mais comprometidos com as mudanças que deseja. Tal escolha não leva, necessariamente, aos resultados esperados.

É importante compreender que o resultado do sufrágio universal depende da situação percebida pelos cidadãos: pode ser progressista, se o anterior produziu as mudanças esperadas ou gerou a esperança de realizá-las dentro de um prazo visível; ou regressivo, quando se esgota a paciência do cidadão. Este, então, apela para o curto-circuito prometido por um líder que explicita o inconformismo da sociedade, exprime a sua indignação e, assim, assume o poder pelas urnas.

A experiência histórica mostra que a segunda solução freqüentemente leva a uma maior frustração. Depois de algum tempo, a sociedade percebe que a rápida salvação prometida produz, depois do entusiasmo inicial, mais males do que benefícios. A razão disso é simples: os curtos-circuitos são oferecidos à sociedade (agoniada e cansada) por líderes iluminados, fanfarrões ou ignorantes que ignoram a própria ignorância. Eles têm sucesso nas urnas porque a sociedade perdeu as esperanças nas soluções dos seus problemas diante da política econômica utilizada. Esta sugere que, depois de obtida a estabilidade monetária, o mercado vai resolver os problemas sociais, o que, obviamente, está longe de ser garantido.

O que está acontecendo na maioria dos países da América do Sul deveria sugerir cuidado para aqueles que pretendem impor uma política econômica que vise apenas à eficiência e à estabilidade, acreditando que basta isso para que o mercado acabe produzindo a ilusória justiça social. Uma economia pode ter equilíbrio e uma situação de máxima eficiência produtiva, mesmo com a pior distribuição de renda imaginável. O papel do sufrágio universal é exatamente o de relativizar essa busca da eficiência econômica produzida pelo mercado, porque este não vê problema moral em alugar o portador da força de trabalho como se fosse um parafuso descartável ou se tratasse do arrendamento de um pedaço de terra. Acontece que o “parafuso” pensa, vê as injustiças do mundo que o cerca, tem família, tem esperança e vota! É na urna que capital e trabalho nivelam o seu poder: ela é o instrumento que pode conduzir à realização do desenvolvimento econômico com relativa equidade.

No mercado, cada um “vota” de acordo com sua renda ou seu patrimônio. Quem está sem renda (o desempregado) não vota e, se não receber um auxílio, não come; quem tem 100 reais, tem 100 “votos” para distribuir na compra dos bens de sua preferência e quem tem 1 milhão de reais tem um milhão de “votos” para o mesmo efeito. Cada qual procura usar sua renda da melhor forma possível. O problema é convencer as pessoas diante da urna que o desemprego não existe, que “é fruto da vagabundagem” de alguns e que cada um recebe “com justiça” o retorno pelo que produz, como garante a teoria neoclássica... No Brasil, uma vez a cada 4 anos (depois da reeleição sem desincompatibilização de FHC, a cada oito anos), os três valem na urna exatamente a mesma coisa: 1 voto! É este voto que constrói o poder político do qual depende o funcionamento do próprio mercado. Quando, equívocadamente (do ponto de vista da teoria e da prática), o poder político submete tudo ao mercado, como se ele tivesse a capacidade de resolver todos os problemas da sociedade (liberdade, igualdade, eficiência), corre-se o risco de obter um retorno complicado do sufrágio universal: elege-se um farsante ou um “messiânico”!

O caso da Bolívia é paradigmático. Ela realizou um plano de estabilização neoliberal em 1985, reconhecido como bem sucedido. Depois disso, os bolivianos vêm lutando contra todas as vicissitudes. Esperaram durante 20 anos que os líderes conhecidos, que se alternaram no poder, produzissem uma melhoria das suas condições de vida. Evo Morales pode até ser um lamentável resultado das urnas, mas sua legitimidade não pode ser contestada. Ele é o produto do sufrágio universal de um povo sofrido que perdeu a paciência e a esperança nas políticas tradicionais.

O caso brasileiro é diferente, Lula é uma liderança carismática, plena de pragmatismo, mas nas origens as causas não diferem tanto. Depois dos oito anos de crescimento medíocre de FHC (uma espécie de “estagflação”, a combinação maligna de estagnação e precária estabilidade), o povo, cansado e esgotado, começou a desconfiar de que o velho “nhem, nhem, nhem”, que assegurava que “depois viria o crescimento e o emprego”, era apenas promessa. O eleitor exigiu um aprofundamento da construção de uma política de solidariedade que cuidasse dos mais pobres: uma política assistencialista provisória, de proteção aos menos favorecidos, enquanto o emprego não vem...

Não devemos nos iludir imaginando que nossa paciência é muito maior do que a dos demais povos. Além de reforçar a instituição de redes de amparo aos mais necessitados, temos de cuidar do desenvolvimento da economia, porque,

sem crescimento mais rápido da produção, sem reanimar o espírito selvagem dos empresários para que voltem a investir pesado no setor exportador, nós não vamos dar emprego à nossa gente. Nunca é demais insistir que sem o crescimento mais rápido do PIB não haverá oferta de emprego suficiente para todos que precisam trabalhar. E que o trabalho ainda é o meio mais eficiente de melhorar a distribuição da riqueza nacional. É preciso derrubar o mito de que o Brasil não pode crescer mais do que 3,5% ao ano sem que a inflação retorne. Isso é uma grande bobagem construída pelos economistas que se julgam “cientistas”, quando não passam de servidores cativos dos mercados financeiros que nunca pisaram um “chão de fábrica”, onde os homens comuns procuram se realizar no seu trabalho. Não existe também nenhuma contradição entre o objetivo de equilíbrio fiscal e a ampliação do investimento público, que precisa apenas ser bem administrado. Se insistirmos na “pureza neoliberal” que entrega os homens à antropofagia mercadista, um dia sairão das urnas os “morales” que já nos espreitam atrás das esquinas...

Keynes disse que “a economia e os economistas não são os depositários da civilização, mas a possibilidade de civilização”. Em outras palavras, o conhecimento dos condicionamentos da realidade econômica e do comportamento dos homens deve ajudar na construção de uma sociedade em que os cidadãos possam empregar os seus esforços livremente em atividades lícitas e se apropriar dos resultados; em que percebam a possibilidade de aumentar o seu bem-estar dentro de um quadro de justiça e relativa igualdade, com os níveis do PIB e do emprego crescentes.

A atividade do economista deve ser ajudar a sociedade a construir mecanismos que possibilitem a liberdade individual, que reduzam as desigualdades e tenham alta eficiência produtiva, três objetivos que não são inteiramente compatíveis.

É por isso que não se pode deixar ao mercado a tarefa de harmonizá-los, como pretendiam os economistas neoliberais. Ou eles introduzem a urna como condicionante da política econômica, ou correm o risco de vê-la fracassar miseravelmente. Como dizia um *slogan* fabiano da minha mocidade: “os empregos estão fechados, mas as urnas estão abertas”! **DEP**

Revisão: Regina Furquim.

# Perspectivas das relações entre o Chile e a Bolívia<sup>1</sup>

*Luis Maira\**

**O** clima em torno das conversações sobre o relacionamento entre o Chile e a Bolívia parece estar melhor nos últimos tempos. Não obstante, isto não me desperta grandes esperanças, pois a história dessas relações está marcada por breves períodos positivos e longos hiatos de disparidades e conflitos.

Com relação a este momento em particular, cabe assinalar três dados conjunturais que dão como resultado um bom ponto de partida.

A eleição chilena deu lugar a um quarto governo da *Concertación*, que é o primeiro da etapa pós-transição. Os três primeiros governos da *Concertación* estavam presos a uma agenda muito estreita e muito complicada, que procurava pôr fim à herança, lúcida e perversa, do regime autoritário –, o que chamávamos de “processo de amarração”. Os governos democráticos receberam no Chile – isso impressiona como exercício de política, se comparado com outros países

\* Embaixador da República do Chile na República Argentina.  
data@embajadadechile.com.ar

<sup>1</sup> Exposição realizada no grupo de análise sobre as relações Chile-Bolívia da Fundação Friedrich Ebert, Santiago.

latino-americanos que também saíram de ditaduras da segurança nacional – um campo minado, repleto de armadilhas e construções jurídicas e políticas muito eficazes, que reduziam a margem da soberania popular e das suas autoridades. A Constituição de 1980 situava na cúpula do poder entidades de origem não-democrática, com as prerrogativas exercidas pelas instituições mais próximas do regime militar: o Conselho de Segurança Nacional, que encarnava a tutela democrática das Forças Armadas sobre o Parlamento e o Governo, e a manutenção de Pinochet como Comandante em Chefe do Exército nos oito primeiros anos. Isso fez da transição chilena um processo mais estreito, mais difícil e complicado do que qualquer outro na América do Sul. Com as reformas constitucionais de agosto de 2005, chegamos ao fim do caminho que atravessava esse desfiladeiro e, em termos gerais, homologamos a situação institucional própria de um país democrático.

Portanto, o governo de Michelle Bachelet é o primeiro pós-transição, o que significa que é o primeiro governo que não vai precisar gastar boa parte das suas energias para desfazer o que o regime militar deixou “atado, e bem atado”. Vai poder lançar outro olhar sobre o uso do tempo e dos espaços que tem disponíveis, com maior liberdade para elaborar seus objetivos políticos. O que é muito positivo, se além de tudo acrescentamos o fato de que a eleição parlamentar que acompanhou a eleição presidencial de 11 de dezembro melhorou substantivamente a margem de manobra que teve nestes anos a coalizão majoritária, dentro do sistema binominal.

Em segundo lugar, de seu lado, a eleição presidencial na Bolívia enterrou muitos fantasmas que tendiam para a ingovernabilidade do país. Com 54% de apoio, o presidente Evo Morales pôde articular o seu governo no contexto de um quadro político menos fragmentado. Essa era a situação boliviana desde que, no princípio desta década, perdeu força o velho triângulo partidário – MIR, ADN, MNR –, que administrou a situação depois do fim da crise de 1985 e permitiu as alianças e acordos que geraram estabilidade nas duas décadas finais do século XX.

Contudo, quando comparamos a situação dos dois países, o quarto governo da *Concertación* chilena mostra maior segurança programática, com margens políticas mais amplas.

Um terceiro elemento que considero fundamental é o fato de que o tema da relação bilateral mostra uma assimetria das percepções nacionais na opinião



pública dos nossos dois países. Este é um tema decisivo, emblemático para o povo e a opinião na Bolívia, mas quase inexistente no Chile, por duas razões: em primeiro lugar, porque a aspiração marítima impõe aos bolivianos uma conduta ativa, enquanto ao Chile nada obriga, pois naquele país a simples manutenção do estado de coisas existente parece razoável à maior parte das pessoas não familiarizadas com os temas internacionais. Em segundo lugar, não se conseguiu formar no público chileno a sensação de que se trata de algo prioritário, que exige uma solução, ou de que se trata de assunto que afeta a nossa imagem internacional, mais do que uma demanda feita por outro país. Isto implica um desafio importante com respeito ao ponto a que queremos chegar, em termos de pedagogia política e de construção de consensos internos no nosso país. Neste sentido, francamente, as múltiplas apresentações feitas periodicamente pelo Partido Socialista, por meio da sua direção ou dos seus parlamentares, não conseguiu, até o momento, melhorar esta atitude de distanciamento por parte da opinião pública chilena, que não vê o tema como parte da sua agenda.

Neste contexto, gostaria de concentrar-me agora no detalhamento de alguns aspectos dos caminhos que podem ser abertos daqui em diante.

Como ponto de partida, assinalaria que no Chile a adoção de uma política consistente e detalhada com relação aos assuntos bolivianos ainda está pendente. Não existe esse consenso, o que se deve, em certa medida, ao fato de que para as pessoas que administram as relações bilaterais com a Bolívia, elas parecem um tema complexo, mas que se regula por si mesmo. Assim, por exemplo, na Chancelaria os diplomatas mais bem informados pensam que os problemas levantados pela aspiração marítima da Bolívia nunca devem causar muita preocupação. Dessa perspectiva, explicam que a Bolívia só é capaz de ter políticas fortes e coerentes quando consegue resolver suas crises políticas mais graves. É nessas fases que elabora esquemas de governabilidade em torno de administrações que iniciam seu trabalho; e esses governos, por razões que os diplomatas associam com a legitimidade do próprio trabalho, colocam muito acima, nos foros internacionais e na relação bilateral, a demanda marítima do país. A percepção dos diplomatas é que uma postura ativa por parte do Chile dinamiza esse processo, enquanto a desatenção permite que o assunto se dissolva de acordo com as mudanças da conjuntura interna boliviana. Assim, não responder à solicitações aparece como uma política inteligente para neutralizar o conflito. Como é evidente, esse enfoque não leva a priorizar a necessidade de uma política mais estável e proativa em médio e longo prazo, mas simplesmente a reiterar o

manejo tático já conhecido, o qual normalmente dá resultados, devido à forma como têm funcionado as coisas em La Paz, pelo menos nos últimos anos.

Apesar disso, consideramos fundamental insistir na necessidade de contar, do lado chileno, com uma política consistente e estável, que priorize os assuntos de definição da política de vizinhança do país, vinculando as políticas a serem desenvolvidas com a Bolívia às que aspiramos desenvolver com o Peru e a Argentina, nossos outros dois vizinhos territoriais. Adotar essa política e avançar nesse sentido é um grande tema que se encontra pendente, embora considere que as boas relações geradas na fase final da gestão do presidente Lagos criam boas condições para abordar a questão no governo atual, da Presidente Bachelet.

O primeiro ponto que considero ser necessário expressar com clareza é que precisamos entender que bolivianos e chilenos temos a que, provavelmente, é a pior vizinhança dos países latino-americanos. Afirmativa que pode ser sustentada com este dado duro e concreto: só mantivemos relações diplomáticas – o mínimo que podem ter dois países – em dez dos últimos cinquenta anos. Aliás, neste momento, parece uma questão difícil a perspectiva de restabelecer esse nexos essencial entre estados modernos: a existência de Embaixadas e canais regulares do relacionamento bilateral.

Ao mesmo tempo, esses dois países que têm uma relação tão má, que explode periodicamente e quase desestabiliza os vínculos binacionais, enfrentam um dos conflitos mais prolongados da América Latina, que já dura 121 anos. A disputa tem um único grande núcleo, que é a aspiração da Bolívia a ter uma saída soberana para o Pacífico. Se deixarmos de lado a demanda argentina com respeito às Malvinas, muito poucos assuntos que datam do século XIX persistem na agenda internacional dos países da América Latina no começo do século XXI. O outro conflito antigo – o de Belize como demanda da Guatemala – foi resolvido há muitos anos com a criação de um país independente, associado à Comunidade do Caribe. Isso implica a permanência de apenas dois assuntos antigos: a aspiração marítima boliviana e a demanda argentina com relação às Malvinas. Não existe nenhum outro problema dessa envergadura. A diferença está em que a questão das Malvinas não é um conflito com outro país latino-americano. Portanto, entre países latino-americanos, esta é a questão mais antiga, e mais quente. Por isso é urgente nos voltarmos para ela.

Na minha opinião, um dos grandes problemas dos bons momentos nas nossas relações tem sido a sugestão de soluções instantâneas. De repente, os

líderes políticos acreditam que em prazo muito curto podem resolver um contencioso tão antigo e tão complicado. O que, normalmente, é uma má expectativa, que termina em situações de desencanto.

Cabe esclarecer que a minha geração acreditava que resolveríamos esse assunto com muita rapidez. Antes do golpe de 1973, estava no Chile boa parte dos dirigentes juvenis bolivianos, estudando em universidades chilenas. Nossas relações humanas eram magníficas: nós nos conhecíamos, discutíamos juntos a respeito da América Latina e não tínhamos qualquer dúvida de que seríamos nós a resolver, com relativa presteza, os assuntos pendentes da nossa história. Mas a vida nos ensinou que isso não é fácil, e a história mostra o mesmo, porque quatro vezes, desde o fim da Guerra do Pacífico, estivemos perto de encontrar a solução para um porto soberano da Bolívia no Pacífico. Antes do Tratado de 1904; em 1895, no contexto da disputa argentino-chilena-boliviana pela Puna de Atacama; em 1926, com a chamada “Proposta Kellog”, feita pelo secretário de Estado norte-americano, que, dada a pendência da situação de Arica e Tacna com o Peru, convidou os dois países a ceder o porto de Arica à Bolívia, como uma solução que evitasse o *referendum*. O Chile expressou sua disposição de acolher tal possibilidade, embora internamente a opinião pública fosse muito cética, mas o Peru a descartou de forma incisiva, afastando assim a iniciativa dos Estados Unidos.

Em 1950, o ex-Chanceler Albert Ostría Gutiérrez, na época Embaixador no Chile, e o então Chanceler chileno Horacio Walker, sob as presidências de Mamerto Urriolagoitia na Bolívia e Gabriel Gonzáles Videla no Chile, avançaram no sentido de uma solução mais durável: o corredor boliviano, uma franja ao Sul da linha da Concórdia e ao Norte de Arica. Ostría Gutiérrez (e isso também se percebe nos detalhes das *Memórias* de Gonzáles Videla) promoveu uma lúcida e extraordinária gestão diplomática para atingir essa possibilidade, concretizada finalmente como uma solução técnica, elaborada por engenheiros e expertos em limites. No momento dessa tramitação, ocorreu uma situação infeliz, que tirou a força da negociação: Gonzáles Videla, que deixara de ser um mandatário popular e tinha posto o Partido Comunista fora da lei, provocando o exílio de Pablo Neruda e outros problemas bem conhecidos, visitou o Presidente Truman em Washington, no princípio de 1950, falando-lhe desse assunto em uma conversa privada. Semanas depois, no Conselho de Relações Exteriores, em Chicago, Truman conversou com jornalistas e especialistas nas relações internacionais norte-americanas, que comentaram a inutilidade das visitas de chefes de Estado

a Washington, qualificando como perda de tempo o fato de ele ter recebido, naqueles anos da Guerra Fria, governantes da Ásia, África e América Latina. Truman retorquiu assinalando as conseqüências positivas que podiam resultar desse processo, e contou todas as negociações que Gonzales Videla conduzia reservadamente com o governo boliviano – o que deu origem a denúncias simultâneas na imprensa chilena e na boliviana. Em questão de semanas, os dois Chanceleres haviam perdido seu posto, e o tema estava completamente afastado.

A quarta tentativa foi feita por Pinochet e Banzer – o abraço de Charaña, em 1975. Parecia estarmos diante da possibilidade real de uma solução, por serem dois ditadores a negociar, sem opinião pública a quem dar muitas explicações, e por estarem comprometendo diretamente as Forças Armadas dos seus países. A solução técnica foi a mesma de 1950 – tratava-se quase do mesmo corredor. O fracasso se deveu a numerosas razões, principalmente pelo impacto psicológico negativo havido na Bolívia e no Peru, devido à proximidade do centenário da Guerra do Pacífico. O diálogo foi retomado entre 1986 e 1987, com negociações patrocinadas pelos Presidentes Belisario Betancourt e Julio Sanguinetti, respectivamente da Colômbia e do Uruguai, mas que também não prosperaram devido ao veto do Almirante Merino, do Chile. A dupla gestão da fase final de Pinochet também não logrou êxito.

Nos dezesseis anos que temos de transição, também não conseguimos consolidar nenhuma situação próxima das quatro anteriores. A explicação dada pelos encarregados da política exterior chilena, especialmente na época do presidente Lagos, é a seqüência dos governos com que foi mantido esse diálogo: seis diferentes (primeiro o presidente Banzer; depois, devido à sua doença, Quiroga; em seguida, Sánchez de Losada; mais tarde Mesa e o Presidente Rodríguez; por último, Evo Morales), o que impediu uma continuidade, a soma de esforços positivos. Isso se deve também ao fato de que os diálogos foram realizados reservadamente, e este é um ponto que deveria ser examinado: Será conveniente manter conversações secretas, ou poderia contribuir mais para o êxito do processo um certo grau de publicidade e comunicação dos diálogos e dos seus progressos, para deixar marcos que permitissem progredir na retomada dos entendimentos?

A partir deste ponto, temos que assumir o tempo e as complexidades dessa relação bilateral, e trabalhar pensando no que vai acontecer futuramente. A meu ver, a partir do ano de 2006, esses processos deveriam ser explorados e desenvolvidos em um duplo cenário: o da integração, que é multilateral, e ao

qual atribuo extraordinária importância para construir medidas de confiança mútua, que permitam fazer progredir o tema bilateral; e o assunto propriamente bilateral, o que se conhece na Chancelaria chilena como “aspiração marítima boliviana”.

Neste contexto, vale a pena pensar em um horizonte de tempo de aproximadamente cinco anos. O ano passado, falamos da época do bicentenário. A Bolívia foi um país muito precursor; sua rebelião teve início em 1809: uma manifestação muito precoce, que precedeu em um ano os distúrbios que levaram à Independência na maioria dos países da América Latina. No entanto, pensando no ano emblemático que é 2010 como bicentenário do México, da Colômbia, da Argentina, do Chile, e do início dos processos que levaram à emancipação de outros países da região, podemos situar em 1809 o marco cronológico desse esforço que, além de tudo, coincide com tempo do mandato dos novos governos chileno e boliviano. Precisamos procurar torná-lo uma ocasião fértil para progredir nos dois planos: o da integração no quadro multilateral e o campo próprio das negociações bilaterais.

Sobre este primeiro tema, o da integração sul-americana, temos tido progressos muito importantes em um contexto muito maior do que tínhamos até há pouco tempo – por exemplo, em 2003. Na minha opinião, esta mudança está associada à maturação desta nova fase histórica do pós-Guerra Fria e da globalização, iniciada com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e com o fim da União Soviética, em 1991. A integração como processo latino-americano e, em particular, sul-americano, registra alcances muito mais concretos; perdeu o caráter retórico e, de certo modo, utópico que teve desde o nascimento dos países da América Latina. Se precisássemos explicar o que nos aconteceu a alguém de fora da região, caberia assinalar que tivemos alguns construtores nacionais, os pais das nossas pátrias, muito lúcidos, que entenderam que seria necessário contrapor ao predomínio dos Estados Unidos, na América do Norte, uma integração política dos países da América do Sul. Essa foi a percepção de Bolívar e de San Martín – ou seja, das duas maiores figuras do Congresso Anfictiônico do Panamá, de 1826, onde ficou evidente que essa perspectiva não era possível.

O sonho bolivariano, como o chamávamos, passou então a ser uma construção utópica, o ideal de uma associação política dos estados sul-americanos que poderia servir como contrapeso ao crescente impacto e crescimento da hegemonia norte-americana na parte setentrional do hemisfério. Isso deu origem a algumas iniciativas importantes e generosas, mas até hoje nunca pôde construir

um projeto político. Não obstante, nos movemos no século XIX, e também no século XX, com essa aspiração viva nas elites e nos grupos mais progressistas.

A essa primeira expressão utópica da integração veio somar-se uma segunda, no século XX, tendo por meta a integração econômica. Foi assim que surgiu a idéia do Mercado Comum Latino-Americano, depois da Segunda Guerra Mundial, cuja manifestação orgânica ocorre no pensamento da Cepal e no seu documento de 1959 sobre o Mercado Comum Latino-Americano. Passamos então à proposta, não de uma América Latina unida politicamente, mas vinculada economicamente pelo comércio e por projetos de produção. No entanto, assim como no caso bolivariano, no campo político, o projeto de Raúl Prebisch e dos fundadores da Cepal comprometia toda a região, pois se tratava de uma área que ia literalmente do rio Bravo, no Norte do México, até a Terra do Fogo. Assim como o anterior, esse projeto também não prosperou, convertendo-se sempre em um horizonte móvel no cenário distante da América Latina – na direção do qual não foi possível crescer.

Por outro lado, o mundo atual e o novo sistema internacional nos apresentaram o tema da integração de um modo mais urgente e mais concreto, fazendo-nos queimar etapas e progredir – e, nos próximos anos, este será provavelmente um fato à margem da vontade dos governos – de um modo efetivo neste processo da integração da América Latina.

Estamos hoje diante de uma variedade de acordos múltiplos – econômicos, comerciais e também políticos – que precisam ser entrecruzados e coordenados. A realidade da América Latina compõe-se mais de sub-regiões e de grandes países do que de um espaço homogêneo, como o víamos no século XIX e na primeira metade do século XX. A verdadeira América Latina do começo do século XXI são seus dois grandes países, no Norte e no Sul – o México e o Brasil –, que constituem sub-regiões por si mesmos, e quatro espaços sub-regionais bastante integrados: a América Latina centro-americana, a heterogênea zona do Caribe, a América Latina andina e a América Latina do Cone Sul, basicamente em torno do Mercosul, no qual o Brasil não só é um ator, mas também uma potência emergente grande o bastante para administrar a sua política exterior independentemente das decisões tomadas pelos outros países da região. Podemos ficar, assim, com esses seis atores, que entre si mantêm muitos entendimentos. É extensa a elaboração de tratados e acordos de livre comércio, sejam de Complementação Econômica, no quadro da Aladi, sejam Tratados de Livre Comércio, bilaterais ou multilaterais. Mostrar em gráficos as formas de

associação e entendimento dos países da América Latina é bastante impressionante, porque é uma rede de acordos de diferente qualidade, entre diferentes atores e sobre temas distintos. Trata-se de um processo que tem avançado de forma consistente nos últimos anos.

No contexto de um mundo de grandes regiões, a América Latina precisa procurar ser uma região de peso na reconfiguração do sistema internacional, e trabalhar consistentemente nesse sentido.

Essas duas dinâmicas, a dos acordos parciais e a da necessidade de ter uma presença mais ativa no cenário internacional, determinaram que o avanço no processo de integração fosse cada vez mais consistente. À medida que a globalização passa da sua primeira fase – antes de 11 de setembro de 2001 – para a segunda, tendo os Estados Unidos como gendarme global, com uma nova doutrina de segurança e com intervenções militares unilaterais, acompanhadas por um descuido simultâneo das suas políticas regionais, percebemos um vazio e uma ausência de política dos Estados Unidos com respeito à América Latina. Isso torna ainda mais importante a associação e o apoio mútuo entre nossos países.

Esse quadro obrigou-nos a tomar mais iniciativas do que o anterior, o que deu lugar a uma proposta formalizada, com todas as suas limitações e os desafios pendentes, no Acordo de Cuzco de dezembro de 2004, e na constituição definitiva de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, que se está reunindo para ver que passos pode dar.

Sabemos que o processo iniciado em dezembro de 2004 é só em parte auspicioso. Está claro que, devido à sua crise interna, o Brasil perdeu boa parte da iniciativa internacional do governo de Lula. Sabemos também que há rivalidades reativadas dentro do Mercosul, em particular entre a Argentina e o Brasil, e que existem numerosos problemas pendentes. Não obstante, apesar de tudo, esse processo é uma realidade, e tem possibilidades de avançar.

O ciclo eleitoral que bolivianos e chilenos iniciamos em 2005 terá uma enorme projeção no ano de 2006 e na primeira metade de 2007, já que praticamente todos os países relevantes da região vão renovar seus governos. Teremos eleições no México (julho de 2006), e se as pesquisas não mentem, com uma provável mudança de orientação substancial do PAN ao PRD; haverá eleições no Brasil, que esperamos não signifiquem uma involução na política exterior que o país tem seguido nos últimos anos; teremos eleições também na

Colômbia, no Peru e na Nicarágua – esta última pode ter resultados drásticos se ganham os sandinistas nesse novo contexto. Em vários outros países – como Costa Rica, Haiti, Venezuela, Equador –, o cenário se irá normalizando e atualizando. Por último, em 2007 teremos eleições na Argentina.

Isso significa que devemos enquadrar o processo de integração nessa perspectiva, que não é desfavorável. Considero que, levando-se em conta os prós e os contras das mudanças que vamos ter na América Latina, é provável que, no começo de 2007, tenhamos governos ainda mais favoráveis ao processo de integração, comparativamente à situação atual. Isso poderia significar progressos nesse campo, se trabalharmos bem. Este é o contexto em que nos encontramos.

Contudo, como se trata de um contexto múltiplo, e não de um impulso único, contrariamente ao que acontecia quando buscamos a integração política ou econômica, nos séculos XIX e XX, temos uma boa oportunidade para pensar em nossos movimentos mais imediatos. Creio que quando falamos em colocar os problemas da Bolívia e do Chile em um contexto mais amplo, referimo-nos ao coração da parte central da América do Sul: o Sul peruano, o grande Norte chileno, o Noroeste argentino, o Sudoeste brasileiro, mais o Paraguai e a Bolívia, que são os países mediterrâneos da região.

Isso nos leva a outro exercício igualmente interessante, embora complicado, que nos obriga a inovar os enfoques e a coordenação das tarefas. O nível subnacional, e suas autoridades, deverão merecer importância especial. No mundo do pós-Guerra Fria, a política exterior de um país é a soma dos impulsos nacionais e subnacionais. Não depende apenas do que se resolve em La Paz, Buenos Aires, Brasília ou Santiago, mas vincula-se muitas vezes com os acordos e entendimentos avançados pelos atores regionais nesses países. Assim, no impulso de muitos projetos, a dinâmica é novamente dupla, de política exterior nacional e subnacional, assim como da para-diplomacia. Isso é exatamente o que é preciso organizar no segmento central da América do Sul, no eixo que contém o Trópico de Capricórnio e que forma o Corredor Bioceânico Santos–Antofagasta.

Ora, se observamos o processo de integração de carne e osso, tal como surge da reunião de Cuzco e dos encontros de líderes políticos, administradores de políticas públicas e sobretudo de Chefes de Estado, a integração sul-americana resulta da soma de três questões: pelo menos em princípio, apresenta três pontos substanciais na sua agenda:



1. Integração física;
2. Integração social, no sentido de considerar as políticas sociais e os problemas de pobreza e desigualdade na América do Sul; e
3. Integração energética e, em particular, o projeto do gasoduto sul-americano.

É possível que muitos outros aspectos importantes entrem neste quadro, mas se tivéssemos hoje de fazer uma descrição rigorosa desse esforço de integração e dos seus temas prioritários, esses seriam os três principais.

Isso significa que um primeiro exercício que, na minha opinião, precisa ser feito para colocar a relação chileno-boliviana dinamicamente nesse contexto, é ver de que modo esses assuntos podem favorecer avanços positivos na nossa relação bilateral.

Considero que, nos três campos citados, podemos encontrar temas decisivos e importantes para promover tal relacionamento. Primeiro, porque, em cada reunião dos grupos de fronteira, estamos aprendendo e progredindo nos projetos e na metodologia. No ano passado, por exemplo, participei em Salta da reunião da Zicosur, a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul, que já tinha promovido oito reuniões anuais. Ali se encontram os chefes dos governos regionais, que os argentinos chamam de “governadores” e, no Chile, chamamos de “intendentes”. Participam também os chefes de governos municipais e, juntamente com esses atores públicos, participam a sociedade civil, os reitores de universidades, os empresários, os líderes sociais. Em outras palavras, ali se entrecruzam o impulso dos atores do setor privado e o do setor público. É um tipo de diálogo cada vez mais freqüente na América Latina, em torno de projetos concretos.

Ao mesmo tempo, os países estão trabalhando esses temas em um nível mais oficial nos chamados “Comitês de Fronteira” e reforçam, assim, os temas próprios da relação bilateral entre chancelarias e governos. É aí que devemos instalar os dilemas e os caminhos principais propostos atualmente para os nossos dois países, que abrangem também o conjunto dos países do segmento central da América do Sul. Diria que, com um olhar prospectivo, esses esforços vão determinar em que medida podemos nos situar, de um modo dinâmico, na economia do século XXI, no comércio internacional das duas bacias mais importantes do mundo, que são a do Atlântico e a do Pacífico. Isto, entendendo-

se que, à medida que avance o século XXI, ganhará força a tendência já consolidada nas últimas décadas do século passado, a qual demonstra que a Bacia do Pacífico está superando o antigo dinamismo da Bacia do Atlântico na realização comercial das capacidades produtivas e tecnológicas. Hoje em dia, a Bacia do Pacífico já realiza 57% do comércio mundial. Além disso, cabe considerar, com relação a esse espaço, que os países da parte central da América do Sul sentem uma viva necessidade de comerciar cada vez mais com a China, o Japão e a Índia – que, embora não seja parte do Pacífico, é o país que abre o acesso ao Oceano Índico.

Para os maiores países da região, esse desafio surge como uma demanda quase impostergável, por isso considero relevante fazer uma breve referência aos projetos brasileiros e argentinos com relação ao Pacífico.

Em junho de 2004, Lula viajou a Beijing com 450 empresários brasileiros e procurou fazer acordos para gerar uma saída da soja brasileira pelo Pacífico. O Brasil é um dos maiores produtores mundiais de soja, e nos próximos anos precisará transportá-la pelos portos sul-americanos do Pacífico – peruanos e chilenos – para ter condições de competitividade e tempo de transporte nessa *commodity*.

Simultaneamente, a China encontrou uma boa oportunidade para se livrar das incertezas de disponibilidade e a tendência à alta de preços registrada pelas matérias-primas em função da própria demanda. Assim, propôs ao Brasil um crédito por meio da importante empresa pública chinesa, a Covec (Corporação de Venda de Obras no Exterior), para garantir, no médio prazo, o abastecimento de soja brasileira, entregando, em troca, projetos de infra-estrutura que permitiriam construir um dos três projetos de engenharia que os brasileiros haviam concebido para transportar soja do Mato Grosso até o litoral do Pacífico. Uma opção seria pela hidrovía do Mercosul ou algum dos outros projetos que implicavam trechos ferroviários que atravessavam a Bolívia e, finalmente, levavam a soja brasileira até portos chilenos, por Salta, e daí à Ásia do Pacífico, com grandes vantagens do ponto de vista da economia e da competitividade do Brasil. O país tem-se inclinado a considerar essa troca da soja, ao longo de doze anos, pela infra-estrutura ferroviária que lhe permita completar essa obra sem novas inversões públicas que comprometam o apertado orçamento brasileiro.

Dois meses depois, por sugestão de Lula, com quem tinha naquele momento um bom relacionamento, o Presidente Kirchner foi à China com

trezentos empresários e com boa parte do seu ministério. O mandatário argentino teve a mesma conversação com o governo chinês e com as autoridades da Covec, agora, porém, com relação a outro corredor bioceânico, que não era Santos–Antofagasta, mas sim Porto Alegre–Coquimbo. Esse projeto prevê a construção de um túnel na passagem de Água Negra, entre San Juan e Coquimbo, levando a reduzir a distância – e sobretudo a altitude – da estrada internacional e permitindo, assim, o trânsito durante quase todo o ano. A Argentina poderia transportar a soja, proveniente basicamente das províncias do centro, em particular de Santa Fé, por uma linha reta até o Pacífico, levando-a dali até o mercado chinês. A exploração argentina incluiria também um projeto de construção a cargo da Covec, com apoio do sistema bancário chinês, que a financiaria – obra que o governo chinês se encarregaria também de projetar. A Argentina receberia a obra pronta, pagando-a com o envio de matéria-prima nos anos vindouros. Esse projeto ficou igualmente em aberto, e várias missões técnicas chinesas têm trabalhado no campo, em San Juan.

Tenho acompanhado de perto a concretização e o aprofundamento desse e de outros tipos de experiência. Há algum tempo, quero mostrar que a idéia de projetos concretos de infra-estrutura na parte central da América do Sul deixou de ser uma idéia retórica. Com os projetos do Iirsa e os conduzidos pelos governos, haveria possibilidades importantes de um comprometimento dos seus orçamentos com o desenvolvimento da Bolívia, assim como nas instituições financeiras internacionais como Cepal e Aladi (no campo do estudo e prospecção) até o trabalho mais concreto do Banco Interamericano de Desenvolvimento ou da CAF, que pode contribuir de forma mais específica na dimensão do financiamento, de forma a dar viabilidade específica às iniciativas que interessem prioritariamente à Bolívia e contribuam para o progresso daquele país.

Concretamente, na parte central da América do Sul há, hoje, um grande dinamismo de infra-estrutura em torno do tema dos corredores bioceânicos e pode-se progredir no rumo da multiplicação desses projetos, de forma conveniente e desejável para os seis países interessados. Sem dúvida alguma, a idéia de que haja ferrovias e rodovias partindo de Cuiabá, no Brasil, até o Oceano Pacífico, tendo como cenário uma parte importante do território boliviano (ou a vinculação do mesmo tipo, pela Argentina), é um elemento de importante projeção e potencialidade para a economia boliviana e o seu desenvolvimento produtivo.

Penso, assim, que este é um tema concreto, no qual os governos poderiam trabalhar mais de perto, mantendo um diálogo com as instituições e os organismos internacionais e adotando um relacionamento que combine o nacional com o subnacional, de acordo com as prioridades que as autoridades possam definir.

O tema das políticas sociais e da luta contra a pobreza e a desigualdade é também de grande importância, e não detalharei aqui. Não obstante, creio ser necessário assinalar que a focalização territorial de projetos e recursos se converte em um critério central, porque os problemas da pobreza nos países da América Latina, inclusive os maiores, estão concentrados em espaços territoriais específicos e, em muitos casos, podem ser mais bem administrados mediante projetos que cubram os dois lados da fronteira, em vez de serem abordados individualmente, por um dos países. Isso também se aplica, em termos concretos, à situação do Chile. Os problemas relativos à pobreza que temos em Tarapacá ou Antofagasta, nas regiões I e II do Norte Grande chileno, serão muito mais bem resolvidos em associação com a Argentina, a Bolívia e o Sul do Peru, se não os virmos apenas como mais um assunto da agenda social chilena. Algo semelhante ocorre com o Sudoeste brasileiro ou o Noroeste argentino, regiões nas quais estão concentradas importantes manifestações de pobreza e desigualdade.

Finalmente, o tema relativo à energia é um campo aberto que, certamente, passa muito pela sensibilidade e pela decisão soberana dos países, mas não podemos esquecer o dado de um relatório da Olade (Organização Latino-Americana de Energia), de dois anos atrás: na América do Sul, dispomos de capacidade energética que dobra a demanda do momento de *peak* da soma das economias nacionais. Os problemas fundamentais são de coordenação, interconexão e uso inteligente desses recursos. Todos os países sul-americanos têm algo que colocar nos dois pratos dessa balança e algo que retirar, naturalmente, nos termos justos dos preços internacionais crescentes do mercado energético com os quais trabalhamos atualmente. E, neste particular, o projeto do Gasoduto Sul-Americano, a partir de Camisea, no Peru, é uma proposta importante, que pode ser combinada com a contribuição do gás boliviano, desde que o novo governo desse país defina o quadro jurídico para a sua comercialização no exterior.

Concluo agora com o tema do manejo bilateral da aspiração boliviana a uma saída marítima no Pacífico. Tenho a impressão de que, se somos capazes de

concertar acordos sólidos no processo de integração da área que nos abrange, a bolivianos e chilenos (no nosso caso, não se trata do conjunto do território do Chile, mas vitalmente o espaço do chamado Norte Grande), e se pudermos ativar esses projetos, vamos desenvolver medidas de confiança recíproca, conhecimento mais direto entre os responsáveis pelas políticas públicas, que nos permitam avançar, simultaneamente e sem exclusões, no espírito da Declaração que fizemos no Algarve, durante a Cúpula Ibero-Americana de 2000, para examinar os temas próprios da relação bilateral sem excluir o da aspiração marítima boliviana de ter um porto útil e soberano no Pacífico. Em todas essas questões precisamos fazer as coisas progredirem desde as suas raízes, como um artefato com dois motores que encontra na realização de interesses complementares e na agenda de integração motivo de reforço e legitimidade dessas conversações bilaterais e dos acordos a que podemos chegar.

Em termos práticos, creio que um esforço substancial precisaria orientar-se para alcançar uma relação construtiva com o Peru, porque tudo parece indicar que, quando se chegar a alguma solução, será nos termos previstos no Tratado de 1929 – e isso exigirá o consentimento do Peru, como o que foi preciso explorar em 1950 e 1975. E o único dado positivo das fracassadas negociações de 1986 e 1987, encerradas pelo Chile, foi o fato de que, naquele momento, o Peru demonstrou um grau de flexibilidade e disposição muito maior que nas conversações anteriores. Precisamos fixar isso como um elemento de cooperação disponível para levar à conclusão e à concretização os acordos que possamos ir construindo juntos.

Além disso, acredito que esse trabalho vai exigir acordos consistentes e sólidos, semelhantes a uma política de Estado na Bolívia e no Chile. Descartaria de antemão a possibilidade de que um governo chileno possa, com uma simples negociação, firmar um acordo que implique cessão territorial. De modo geral, nenhum governo, em nenhuma parte do mundo, pode fazer isso. O processo que estou imaginando deveria culminar, nos dois países, com um *referendum* ou alguma resolução parlamentar que sancionasse os acordos, dando-lhes a legitimidade e a estabilidade que só a cidadania pode outorgar à solução alcançada. De outra forma, será virtualmente impossível obter um acordo interno que possamos sancionar pelo Congresso dos dois países como um estatuto internacional complementar ao de 1904. Somente esse itinerário complexo dará respeitabilidade, estabilidade e um alto grau de legitimidade ao acordo que possa ser alcançado pelas equipes técnicas do Chile e da Bolívia.

Em termos práticos, não creio que esse assunto tenha um custo elevado para o Chile, se considerarmos as vantagens de pôr fim a um diferendo de mais de um século, o qual, objetivamente, prejudica a nossa imagem na América Latina. O Chile é um país que tem 4.300 quilômetros de costa, e a verdade é que se, pensarmos em termos de “generosidade nacional”, tal como a revista *The Economist* nos pedia há dois anos, em um editorial de muito impacto –, os chilenos seriam vistos como pessoas muito mesquinhas por não favorecerem uma solução desse tipo.

A questão é que isso está relacionado com a legitimidade de uma decisão tomada em função do manejo midiático dos temas da relação bilateral entre Chile e Bolívia. E, quando bandeiras chilenas são queimadas em La Paz, ou os jornais bolivianos publicam editoriais exaltados, reproduzidos imediatamente pela imprensa chilena, e às vezes pela televisão, isso gera uma situação maciça de recusa de qualquer solução das pretensões bolivianas pela maior parte da opinião pública chilena. Aos grupos mais nacionalistas, é muito fácil projetar as idéias, o que leva à involução dos posicionamentos que vêm na solução do conflito algo favorável ao interesse nacional chileno e reduz a margem de manobra dos que querem encontrar uma solução mais positiva. O cuidado e a prudência são, assim, atitudes fundamentais para a abordagem desses acordos.

Da minha perspectiva, trata-se, portanto, de criar, por meio das relações econômicas multilaterais, um contexto que permita conduzir o relacionamento bilateral a um ponto tal que encontre finalmente a solução jurídico-institucional que permita fazer da aspiração boliviana um assunto do passado, resolvendo-o no início do século XXI. Assim, trabalhando juntos, bolivianos e chilenos poderemos retirar da lista de conflitos esse tema, que representa uma pedra no caminho da solidariedade, da amizade e da integração da América do Sul, para alcançar paz e amizade duradouras. **DEP**

Tradução: Sérgio Bath.

Revisão: Regina Furquim.

# Fatores de força da Colômbia

*Fernando Cepeda Ulloa\**

**P**or que a Colômbia foi capaz de se manter como um Estado democrático, com um apreciável desenvolvimento econômico e social, apesar do desafio de guerrilhas, terroristas, cartéis armados dedicados ao tráfico de drogas ilícitas, prática da justiça pelas próprias mãos, corrupção e altos níveis de injustiça social e de concentração da riqueza?

Essa a pergunta que freqüentemente me fazia o então presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias. Ele considerava indispensável desvendar o segredo. E foi assim que decidi convocar um grupo de acadêmicos e empresários para que, a partir de diferentes perspectivas e com base em suas pesquisas e experiências, respondessem a tal questão.

Esse esforço levou à publicação de dois volumes que contêm, ao todo, trinta e oito capítulos<sup>1</sup>. A edição do primeiro volume já está esgotada e a segunda

\* Ex-Ministro de Governo da República da Colômbia e Professor da Universidade dos Andes, Bogotá, Colômbia.

nana@impsat.net.co

<sup>1</sup> *Fortalezas de Colômbia I*, Ariel, BID, 2004. *Fortalezas de Colômbia II*, Cuellar Editores, Colciencias, 2006. Já existe uma edição em inglês do primeiro volume, patrocinada pelo BID. Este ensaio recolhe, em boa parte, o conteúdo de duas apresentações do autor que introduzem os dois volumes de *Fortalezas de Colômbia*.

não circulará nas livrarias. Por esse motivo, este ensaio recolhe, de forma muito resumida, as principais teses dos diversos capítulos, numa tentativa de lhes dar maior difusão.

Os capítulos que integram esses livros procuram mostrar como foi a evolução histórica de uma nação que, como outras, lutou denodadamente para estabelecer instituições, criar uma identidade nacional, proteger as minorias, promover a mulher, introduzir procedimentos democráticos, fortalecê-los, consolidá-los, para tornar a reformulá-los. Uma sociedade que, no meio de inúmeras adversidades e precariedades, procurou crescer economicamente e distribuir esse crescimento entre os diferentes setores da sociedade. Houve avanços, retrocessos, recuperações e – como negá-lo? – injustiças e iniquidades ancestrais.

Incorporam-se fatores de força que vão desde a criatividade em diferentes campos do saber até as façanhas de colombianos nos esportes ou a originalidade de sua música, passando pelo que foi o compromisso histórico com a educação pública, a persistência e a significação da imprensa regional, bem como reações civilizadas e civilizadoras frente à violência: a rede de bibliotecas públicas ou os importantes exemplos de resistência civil contra a violência ou a contribuição da força pública para o fortalecimento das nossas instituições democráticas.

Um breve repasso do rico conteúdo dessas contribuições originais permitirá ao leitor familiarizar-se com reflexões e dados que deveriam estar muito mais presentes na mente dos próprios interessados ou de estranhos. É que a Colômbia retratada nesses dois volumes é muito mais atraente, interessante e merecedora de justa admiração do que aquela que normalmente se nos apresenta. E não é que esteja destituída de grandes falhas, injustiças e iniquidades. O que ocorre é que essas contribuições intelectuais nos permitem ver agora um quadro muito mais complexo e, em consequência, mais ricamente matizado. E, assim, sobressaem perfis positivos e admiráveis da realidade colombiana, que não têm merecido um lugar proeminente na narrativa de nosso desenvolvimento histórico.

É claro que não se examinam aqui todos os aspectos do fenômeno, mas cada um dos autores chama a atenção para alguns fatores que não têm recebido toda a consideração que merecem, para que se consiga melhor entendimento da nossa realidade. A verdade é que a Colômbia teve a capacidade de manter uma governabilidade democrática, apesar das notórias debilidades do Estado, do governo, da sociedade civil e dos seus cidadãos.



Trata-se de mostrar que a situação crítica que a Colômbia tem vivido, particularmente aguda durante o último quartel de século, tem sido enfrentada – com êxitos e fracassos – graças a tradições e instituições que não têm apenas sobrevivido ao duro desafio de muitas ameaças, mas que também, nesse processo, transformaram-se e fortaleceram-se em virtude de reformas democráticas que têm sido uma das respostas à crise.

O melhor exemplo, apesar da controvérsia que ainda existe em torno do seu impacto e significado, foi a elaboração e aplicação da Constituição de 1991. É certo que ela foi produto de uma profunda crise, mas, também, de um amplo processo de autocrítica, de vontade de mudança e de participação popular (Cepeda, 2003)<sup>2</sup>. Contribuíram para sua gestação o poder executivo, o poder judiciário, a sociedade civil em suas mais diversas manifestações e vários grupos de ex-guerrilheiros que se reintegraram à sociedade civil e aproveitaram essa oportunidade para participarem do projeto de novas instituições. Sua aplicação e desenvolvimento – a que não faltaram retrocessos, falhas e inconsistências – foi um processo caracterizado por vigoroso debate e ampla participação. Embora produto de um consenso em 1991, não há unanimidade em torno dela. Ainda conta com opositores, alguns deles, implacáveis.

Recordando uma reflexão que apresentei no Primeiro Congresso do Pensamento Político Latino-Americano (29 de junho-2 de julho de 1983), diria que a Constituição de 91 respondeu àquilo que então se denominava o desafio do futuro. Ali se traçou uma institucionalidade que conciliou eficácia e responsabilidade, participação e institucionalização. Ou seja, um esquema político diferente porque incorporou novas tendências políticas, estabeleceu novas regras de jogo para uma participação ampliada. Procurou abrir o processo político a um jogo mais conflituoso, porém sem violência. Tentou um caminho que permitisse superar o conflito armado sem eliminar uma vida política pluralista, que ao mesmo tempo fortalecia. Em poucas palavras, maximizou o consenso, ao mesmo tempo em que propiciava um conflito político civilizado e pluralista. Apostou na inclusão política, econômica e social.

Isso explica porque, ainda hoje, são as novas forças políticas, como o Pólo Democrático Independente, que defendem a Constituição de 91 e denunciam as

---

<sup>2</sup> Cepeda, Fernando (2003). *Colômbia: The Governability Crisis*, em Jorge I. Domínguez e Michael Shifter, *Constructing Democratic Governance in Latin América*, second edition, The John Hopkins University Press, Baltimore, p. 193 e segs.

tentativas de deformá-la. Outros setores a abominam. Pessoalmente, creio que o precário desenvolvimento legislativo que recebeu nos anos posteriores dificultou a aplicação plena da Constituição de 91. Alguns ajustes eram indispensáveis. O Tribunal Constitucional foi o guardião do seu espírito e da sua vigência (Cepeda, 1984)<sup>3</sup>.

## A tradição civilista e eclética

Tradição civilista na Colômbia? Porventura não houve, no primeiro século de vida independente, nove guerras gerais e cinquenta e quatro revoluções locais? O distinto historiador da Universidade de Oxford, Malcolm Deas, responde a essas perguntas em um trabalho que, numa síntese concisa, resume o percurso histórico da colônia até os nossos dias. Para ele, uma das chaves da singularidade colombiana é a ausência de guerras com os países vizinhos ou de intervenções imperialistas. Para o historiador Deas, essa circunstância contribui para a persistente tendência para conflitos internos e a debilidade histórica da força pública. Sem vacilação, afirma: “o país teve, sim, uma tradição civilista. É um fator de força, e deve constituir um capítulo de qualquer livro...” Porém, aqui vem o grande *caveat*: é preciso examinar como, quando e onde essa tradição civilista falhou e se mostrou incompleta, adverte Deas. O predomínio de civis, afirma, não implica necessariamente tolerância. E aí está o problema que tem atormentado a Colômbia. Depois de percorrer quase dois séculos de história, Malcolm Deas recorda que “um civilista verdadeiro sabe que tem de colocar limites a seus ódios e a suas ambições em benefício da preservação da civilidade”. O que nem sempre ocorreu. E a isso juntou-se outra deficiência dos civis: “e essa foi sua miopia frente às estruturas das forças da ordem de que o país precisou”. Para Deas, houve alguns civis mais civilistas do que outros, dentro de uma cultura política em que o elemento militar era política e socialmente subordinado. A revelação que nos faz Deas é a seguinte: “a tolerância talvez seja uma virtude menos comum entre políticos civis do que entre militares. O aspecto mais perigoso do sistema colombiano foi a politização sectária do povo que alcançou uma profundidade e uma abrangência que me parece sem rival na

<sup>3</sup> Cepeda, Fernando (1984). *Pensamiento Político Colombiano Contemporáneo en Congreso de la República, Primer Congreso del Pensamiento Político Latinoamericano, Tomo II, Volumen V*, Caracas, p. 561. Ver também Cepeda, 2003.

América Latina”. É forçoso concluir que o problema não foi o militarismo, mas o sectarismo.

O professor Malcolm Deas, com base em seu extenso e invejável conhecimento da história colombiana e da de outros países da região, faz também algumas reflexões sobre o ecletismo colombiano. Afirma:

“O afã de ter acesso a uma cultura ampla foi uma constante na história cultural da nação. Tenho lembrança de uma carta do general Santander na qual creio que enfatizou estarem ele e seu correspondente em Cundinamarca e não na Dinamarca e, em seguida, questionou a utilidade da leitura dos economistas da época, de Filangieri, de Say, de Adam Smith. Se bem recordo, seu tom era pragmático, de dúvida, não de rejeição, e se bem me lembro, assim mencionou um italiano, um francês e um escocês. Um exemplo admirável do ecletismo que considero como uma força”.

E que para o professor Deas é, às vezes, “o caminho da sabedoria”. Esse ecletismo intelectual quanto às influências externas no pensamento nacional, sustenta M. Deas, persiste em muitos campos. Ele procura mostrar como a geografia cultural contribui para essa característica e faz comparações com outros países. A Colômbia é um país “sem teoria”, sem essas teses oficiais sobre sua essência, que, no México, são mais notórias, conclui Malcolm Deas em alguma parte do seu ensaio.

## **A tradição eleitoral**

Desde a independência, houve um intenso e prolongado calendário eleitoral, que deveria ser uma indicação suficiente do papel central que o sufrágio ocupou na formação do poder na Colômbia. Essa é a afirmação contundente do historiador Eduardo Posada Carbó. Trata-se – são as suas palavras – de uma tradição “longeva e persistente”. O sistema foi competitivo desde as origens mesmas da república, e isso se manifestou no estabelecimento de diversas organizações políticas para lutar pelo poder. A narrativa histórica não deixa dúvidas a respeito. A transferência pacífica do poder é parte da notável história democrática colombiana. O sufrágio masculino foi adotado precocemente, em 1853. As normas eleitorais têm um caráter inclusivo. É claro, porém, que essa história de inclusão tem altos e baixos, é um “curso acidentado”. Em 1936, eliminaram-se todas as restrições ao sufrágio masculino.

Em 1957, introduziu-se o feminino, embora, já em 1853, ele houvesse sido adotado fugazmente na província de Vélez. O bipartidarismo foi desafiado por terceiros partidos – e aí há um repertório de triunfos e fracassos. Para Posada Carbó, existe uma cultura de litígio eleitoral.

## **A tradição da liberdade de expressão**

O historiador Jorge Orlando Melo afirma que já desde a primeira Constituição, a de Cundinamarca, em 1811, reconheceu-se a liberdade de imprensa como um dos direitos civis, ainda que com algumas restrições referentes ao dogma e a questões obscenas. Na história colombiana, conclui Melo, os esforços dos diversos governos para reduzir a crítica ou submeter os periódicos fracassaram consistentemente. Ao mesmo tempo, mostra como, nos anos recentes, os maiores e mais dramáticos esforços para restringir as liberdades dos meios de comunicação provêm de grupos sociais e não do governo, e recorda como a verdadeira tragédia do jornalismo colombiano produziu-se pela violência direta contra os jornalistas por parte de organismos sociais não estatais: os cartéis da droga, as guerrilhas, os paramilitares e outras formas de delinquência. Em termos gerais, acha, entretanto, que, em matéria de liberdade de expressão, a situação não foi muito diferente do que ocorreu nas democracias européias.

## **A tradição partidária**

Os partidos colombianos não se têm caracterizado por serem os mais disciplinados da região. São produto de um dos sistemas mais personalistas do mundo. A existência de competição interpartidária e intrapartidária não criou ineficiência na produção legislativa. O Congresso tem sido importante na manutenção das instituições democráticas e é um dos mais institucionalizados da região, e junto com os partidos em nível nacional, representa uma das forças institucionais mais importantes: a civilidade e a tradição de instituições democráticas. Essas são as conclusões de Mônica Pachón ao examinar, de forma comparada, os partidos políticos e o Congresso colombianos.

## **A sociedade civil**

A sociedade civil colombiana teve um papel determinante em momentos-chave de nossa história. Um caso paradigmático é o que relata Fernando Carrillo.

A crise da ordem pública vivida pela Colômbia em razão do narcoterrorismo encontrou uma saída política – quem o creria? – pelo caminho da participação popular estimulada por um movimento estudantil *ad hoc* em um país onde as federações de estudantes tinham deixado de ter vigência. O trabalho de Carrillo mostra como se puderam superar formidáveis obstáculos, até mesmo de ordem jurídica, para finalmente encontrar uma resposta legal à crise. Esse processo político enquadra-se nos fenômenos de mobilização popular que derrubaram o bloco soviético em 1989-1991. Na Colômbia, esse movimento estudantil imaginativo, movido por um espírito gerador de mudança, derrubou o muro que o artigo 13 do plebiscito de 1957 tinha erigido quando proibiu para sempre a realização de um referendo na Colômbia. O próprio presidente Barco – não obstante o apoio de mais de 90% da opinião à sua iniciativa – não conseguiu derrubá-lo. Contudo, sua tentativa inicial serviu como um antecedente importante para esse movimento gerador que procurava promover novas instituições políticas.

## A tradição jurídica

Se alguma instituição revela o que tem sido o apego histórico dos colombianos ao império da lei – apesar das precariedades e de comportamentos que às vezes podem sugerir o contrário – é a “revisão judicial” denominada entre nós de controle da constitucionalidade. Isso fica bem claro no erudito trabalho do Magistrado Manuel José Cepeda, que apresenta cem anos da prática e do desenvolvimento dessa garantia de juridicidade na Colômbia.

Aqui, apenas quero recolher suas principais conclusões a respeito do papel do Tribunal Constitucional na tarefa de assegurar a supremacia da Constituição de 1991:

- O Tribunal exerceu uma influência substancial no fortalecimento do Estado de Direito e na transformação do ordenamento jurídico como um todo.
- O Tribunal teve um impacto visível no campo político. Contribuiu para a conversão de conflitos sociais em problemas constitucionais e, dessa forma, para a solução pacífica de conflitos dentro da sociedade.
- Os debates constitucionais mais significativos foram enfrentados pelo Tribunal, particularmente em quatro áreas:

- o multiculturalismo e o direito à diferença coletiva;
- a exigibilidade dos direitos sociais;
- a proteção da parte mais fraca na aplicação dos direitos fundamentais nas relações entre particulares; e
- a afirmação dos direitos fundamentais.

O Magistrado Cepeda conclui afirmando que a Colômbia gozou de uma tradição de defesa judicial da supremacia da Constituição não apenas centenária, mas ininterrupta. Não ignora que houve períodos durante os quais esse poder se exerceu timidamente. Tampouco esconde que houve sentenças que procuraram mais legitimar o poder do que controlá-lo ou limitá-lo. Afirma, porém, que o essencial é que, durante um século, o controle constitucional foi exercido com independência, maior ou menor conforme a época. E que o século XX mostra um processo de ascendência do constitucionalismo e que o controle constitucional, originalmente voltado para a superação do conflito entre órgãos do poder, chegou a converter-se em uma garantia da efetividade dos direitos constitucionais. Assim, diz o Magistrado Cepeda, contribui-se para a manutenção da democracia e para a solução pacífica dos conflitos.

Fernando Carrillo mostra o novo modelo econômico contemplado na Constituição, que tem como norma cardeal o artigo 13, referente ao princípio da igualdade, e que serviu de base para jurisprudências importantes e controvertidas. Assinala como a Constituição obriga o Estado a dar prioridade ao gasto público social como outra expressão do Estado social de direito, que permeia o espírito desse novo estatuto.

Carrillo afirma que uma das forças da Constituição foi a inclusão dos serviços públicos como uma finalidade social do Estado. A definição dos organismos de controle (Ministério Público, Departamento Nacional de Tributação, Defensoria Pública, Controladoria Geral da República) como poderes independentes e autônomos. E observa que a eficácia do trabalho dessas instituições depende de trabalharem como uma “rede de poderes relativamente autônomos”. Destaca o significado e o alcance do Tribunal Constitucional e descreve os mecanismos adotados para racionalizar o funcionamento do executivo e o fortalecimento do poder legislativo. Para Carrillo, é “muito fácil demonstrar como os grandes êxitos e forças da Constituição colombiana de 1991 são apregoados por aqueles que antes não tinham voz nem direitos, por estarem excluídos e marginalizados do sistema”. Para ele, puseram-se em marcha

na Colômbia instrumentos inovadores que são a expressão de um moderno Estado social de direito.

As minorias étnicas e sociais colombianas constituem, particularmente a partir da Constituição de 1991, uma parte muito cara e essencial da nossa nacionalidade. A cientista política Mala Htun faz uma contribuição significativa para o melhor entendimento do que foi a posição dessas minorias em nossa história e na atualidade. Ela se coloca indagações muito sugestivas sobre o tratamento desigual recebido por cada uma delas e trata de encontrar explicações. Ela assinala as fraquezas que caracterizaram as políticas públicas referentes a essas minorias e ressalta a fortaleza que a Colômbia poderia tirar de uma melhor orientação destas. Mala Htun conclui seu trabalho com esta afirmação: “defender os direitos dos cidadãos mais marginalizados e em situação desvantajosa não é responsabilidade apenas dos legisladores que representam as minorias. É um imperativo ético que compromete todos os membros da sociedade política”.

Mala Htun reconhece que em nenhum outro país os grupos étnicos e raciais tiveram mais êxito em obter representação no Congresso. E coloca uma questão interessante: por que os indígenas tiveram mais êxito do que os negros? Ela reconhece a diferença que há entre uns e outros e as soluções diferentes que requerem. Registra como é mais fácil para um governo outorgar direitos a grupos pequenos do que a grupos mais significativos, e acha que as reformas políticas que melhoram a representação das minorias podem prejudicar um país como um todo.

A política externa colombiana também é permeada por uma longa tradição jurídica. Por isso “baseia-se na defesa do Direito Internacional”, afirma Rodrigo Pardo. E como mostra este autor ao longo do seu trabalho, “outro grande fio condutor da política internacional, o de procurar que suas relações com o resto do mundo contribuam para o fortalecimento do sistema democrático”. O débil Estado colombiano não procurou reforço por meio do incremento da sua força pública. Procurou alianças internacionais que o ajudassem a enfrentar aqueles que foram os seus grandes inimigos. É o que o estudo de Pardo revela com lucidez: combater o comunismo nos anos 60 e 70; o problema das drogas nos 80 e 90; o terrorismo, no século XXI. Outra conclusão de Pardo é que a Colômbia manteve uma preferência pela solução de conflitos de maneira pacífica, de acordo com o Direito Internacional.

A sobrevivência da extradição diante de poderosos inimigos, delinquentes mafiosos – é a colocação de Rodrigo Pardo – indica até que ponto a Colômbia, no meio de seus sobressaltos e desafios, manteve o apego ao direito e o respeito aos compromissos internacionais.

Com esses antecedentes, ninguém pode surpreender-se da outra conclusão de Rodrigo Pardo: “Os Estados Unidos foram a coluna vertebral da política externa colombiana”. É que as três grandes ameaças históricas à democracia colombiana – o comunismo, o problema das drogas e o terrorismo – foram eixos importantes, senão fundamentais, da política externa dos Estados Unidos.

## Meio ambiente

Diversos estudos identificam a capacidade do Estado colombiano de proteger o meio ambiente como uma das mais fortes na América Latina e no Caribe. É o que declara redondamente o reconhecido especialista Manuel Rodriguez Becerra. Segundo ele, na década de 90, a Colômbia fortaleceu suas instituições e suas políticas ambientais. Só é compreensível num país que ocupa o 36º. lugar entre 122 países representativos por sua importância econômica e ecológica. A Colômbia ocupa o segundo lugar entre os doze países com maior diversidade biológica depois do Brasil e possui uma enorme riqueza hídrica e uma não menos importante em biodiversidade e em florestas. Do país, 46% são cobertos de florestas.

Rodriguez Becerra adverte que, apesar dos pontos fortes assinalados, eles se desenvolvem num cenário caracterizado por um aumento da degradação e da destruição ambiental, fenômeno este compartilhado com todos os países do globo. Os avanços registrados, conclui Rodriguez, ainda não foram suficientes para reverter tendências inerciais de destruição do capital natural, determinadas, em grande parte, pelo crescimento populacional e pelos estilos de desenvolvimento prevalentes. Além disso, acrescenta, o conflito armado impõe limitações e desafios singulares à proteção ambiental.

## Desenvolvimento econômico e social

Durante a década de 80, em matéria de desenvolvimento econômico, o caso colombiano foi único na América Latina. Na Colômbia, esse período, denominado de “década perdida”, foi um no qual se registrou a mais alta taxa



de crescimento em comparação com os demais países latino-americanos. Indicadores tão positivos como este são os que traz Carlos Caballero, e que se podem resumir nesta afirmação sua: “a economia colombiana cresceu de maneira sustentada, a uma taxa média de 4,5% ao ano, entre os anos 30 e fins do século XX”.

A Colômbia comparte com o Brasil e a Argentina a posição de um dos países que contam com o maior número de profissionais competentes, principalmente nos níveis corporativos mais elevados, afirma Caballero. A tal ponto, acrescenta, que o país se converteu em um exportador de capital humano qualificado. A cobertura no campo da saúde passou de 23% a 55% da população em 2002, em virtude da Lei 100, de 1993. Contudo, Caballero assinala que há deficiências no controle e na vigilância e que há limitações à sustentabilidade financeira do sistema. A urbanização acelerada (39% de população urbana em 1951, 72% em 2002) criou uma forte pressão sobre a demanda por habitações, estimando-se um *deficit* de dois milhões de unidades. As famílias urbanas que não têm casa própria elevam-se a 3.228.751. O Programa de Habitação de Interesse Social da administração Uribe está procurando atender à demanda de vivendas deste setor, com não poucas dificuldades.

A tendência para a redução da pobreza, explica Caballero, indica uma melhora sustentada em longo prazo, com um retrocesso forte em função da crise econômica de fins dos anos da década de 90. Entre 1980 e a primeira metade dos anos desse decênio de 90, recorda Caballero, o progresso foi notório, mas os indicadores mostram que, em 1999, devido à contração da economia e ao aumento do desemprego, a situação havia voltado aos níveis de 1988. Novas pesquisas permitiram a Caballero verificar uma evolução encorajadora. Por exemplo, a percentagem de famílias na pobreza e na miséria reduziu-se entre 1973 e 2003, tanto nas áreas urbanas como nas rurais. O índice de qualidade de vida entre 1993 e 2003 melhorou em todo o país.

Para Caballero, “uma economia que no passado teve a capacidade de crescer e criar progresso social com estabilidade tem a fortaleza para enfrentar os desafios dos próximos anos”. Com maior razão se forem superadas as diversas manifestações de violência e a Colômbia se inserir apropriadamente no contexto internacional.

Convém complementar esse diagnóstico com a apresentação de dois casos de organização empresarial. O primeiro deles é descrito pelo próprio gerente-

geral da Federação Nacional de Cafeicultores da Colômbia, Gabriel Silva. Mostra como o setor cafeeiro foi um motor de crescimento e desenvolvimento econômico, social, político e institucional, além de integrador de regiões.

É sabido que o café foi o principal produto de exportação colombiano. Em 1925, representou 75% das exportações totais. Na década de 80, ainda respondia por mais de 40%. Hoje se situa perto dos 7%. Um resultado do processo de diversificação. O que é importante ressaltar é a capacidade que teve o setor cafeeiro para criar uma institucionalidade que, como diz o título do trabalho de Gabriel Silva, é um modelo de equidade e de estabilidade para o setor rural colombiano. “Na institucionalidade cafeeira reside uma das maiores forças do país (...) a Federação dos Cafeicultores é uma organização que foi capaz de aproveitar seu caráter privado, democrático e participativo para associar-se eficazmente com o Estado, para criar níveis de bem-estar coletivo que não teriam sido possíveis (...)”, conclui Silva. É que o café é o produto que teve o maior impacto distributivo nas zonas rurais, em virtude de uma economia baseada em pequenos e médios produtores, com níveis de interação cívica, participação política e qualidade de vida superiores ao resto do agro colombiano e ao de outras economias cafeeiras comparáveis, afirma Silva sem vacilação. O modelo de organização institucional, política e social dos cafeicultores merece a maior atenção, até mesmo dos próprios colombianos, porque ali pode estar o paradigma capaz de inspirar muitos projetos produtivos de envergadura, que ajudem na fase pós-conflito que já começou na Colômbia.

O segundo modelo refere-se a uma organização mais recente, que é a da exploração da palma africana. O empresário Rubén Darío Lizarralde mostra como camponeses, Estado, empresários e banqueiros podem fazer alianças efetivas que, ao mesmo tempo em que criam convivência e paz, resultam em produtividade e competitividade. Esta é a experiência notória e original de Indupalma, um projeto realizado numa zona de conflito e que tem como aspecto inovador não tanto distribuir a pouca riqueza que existe quanto criar nova riqueza e distribuí-la equitativamente. Essa aliança de paz e desenvolvimento equivale a uma reforma agrária realizada a partir do setor privado, que criou trezentos novos proprietários de terra e de culturas de palma de óleo e novecentos novos trabalhadores, todos eles com um caráter empresarial. Assim se criou capital social, construiu-se um cenário produtivo sustentável em uma zona onde o clima de violência não propiciava a integração das comunidades.

Esse modelo pode ser aplicado a outras zonas da Colômbia e a outras culturas. Surge assim uma oportunidade de criar projetos produtivos que ofereçam uma saída atraente no pós-conflito que o país já está vivendo. É uma oportunidade tanto para os investidores colombianos como para os estrangeiros. E também para a cooperação internacional. É que na Colômbia, 70% da terra apta para o cultivo não está em produção. E como muito bem diz Rubén Darío Lizarralde, podem-se criar eixos de desenvolvimento econômico sustentável no setor rural com economia de escala e produção competitiva, promovendo culturas como a palma, o cacau, a borracha, o café, as madeiras, a banana e outras frutas. Os modelos de gestão e de equidade estão à vista e foram provados. E com êxito.

## O papel dos empresários

Carlos Dávila e Roberto Gutiérrez abordam o tema do papel dos empresários e do que eles significaram em nossa história. O primeiro deles aborda uma visão histórica do que significou o empresariado colombiano, para afirmar que não são nem heróis nem vilões. Parte da base de que a história empresarial é parte da história da sociedade. Revê a noção da Colômbia como um país cafeeiro, para assinalar que houve uma notória atividade empresarial antes do café. Da mesma forma, discute a teoria que apresentava o espírito empresarial como uma virtude quase exclusiva da região de Antioquia. E assim, reafirma a tese de que uma das características do empresariado colombiano é sua marcada base e identidade regionais. Assinala igualmente o papel dos imigrantes sírio-libaneses. E em seguida se ocupa de outras características que distinguem o empresariado colombiano em seus cento e cinquenta anos de história e que se podem sintetizar assim: alta diversificação de investimentos – “não pôr todos os ovos na mesma cesta”; estreitas relações com a política e o Estado; poucos imigrantes, mas entre eles, destacados empresários; e a importância e durabilidade da família como ator empresarial.

Recorda – para responder assim à pergunta que deu origem a esses dois volumes sobre as fortalezas da Colômbia – “que o desempenho econômico colombiano sobressai no contexto latino-americano pelo controle prudencial da economia por parte de um grupo de empresários e tecnocratas colombianos bem qualificados que, ao longo do século XX, evitaram as hiperinflações, os profundos *deficit* fiscais e o excessivo endividamento externo”. Carlos Dávila

refere-se a alguns comportamentos que se desenvolvem dentro do que denomina “malabarismo entre o legal e o ilegal” como um lastro que afeta as regras do jogo. Destaca a tenacidade do empresariado para adaptar-se às condições do conflito armado interno e assinala “a conformação de novos setores empresariais provenientes de diversas origens, setores econômicos que permitem falar hoje em dia de um empresariado médio que irrompeu com força em muitos setores econômicos e praticamente em todas as regiões do país”.

Roberto Gutierrez e Hugo Enrique Navarro mostram os progressos que os empresários conseguiram ao conceber novas formas destinadas a aliviar situações de pobreza e de falta de equidade. Assinalam as contribuições do setor privado colombiano, tanto as que têm objetivos de lucro como aquelas com propósitos meramente filantrópicos. Depois de explicar o moderno conceito de empresa social, apresentam quatro casos exemplares para destacar os fatores que contribuíram para a sua consolidação e os resultados obtidos. Começam com o caso da Fundação Social, criada em 1911. Assinalam que essa fundação é proprietária de empresas, e não o contrário, que sua razão de ser é “modificar as causas estruturais da pobreza na Colômbia”. Embora não descrevam em detalhe as características dessa interessantíssima instituição, mencionam quatro experiências: Profamília, organização sem fins lucrativos, dedicada à saúde sexual e reprodutiva; Finamérica, empresa com objetivos de lucro, que se dedica a dar apoio financeiro à micro e pequena empresa; A Equidade Seguros, cooperativa que trabalha nesse campo; e Colsubsídio, organização sem fins lucrativos, uma caixa de compensação familiar, que trabalha em programas de saúde, educação, recreação, mercado social, crédito e habitação. Mostram como “a configuração dessas organizações como empresas sociais conseguiu transformar a sociedade colombiana”.

O papel que empresários e empresárias têm desempenhado na construção de uma sociedade mais equitativa na Colômbia ficaria incompleto se não se fizesse uma referência a sua atividade filantrópica. Infelizmente, os empresários parecem ter levado muito a sério a determinação evangélica que determina que, em matéria de generosidade, sua mão direita não saiba o faz a esquerda. Assim, não existe, pois, um registro adequado do número de fundações, de seus recursos e uma história apropriada destas. Beatriz Castro trabalhou o tema e, não obstante as escassas pesquisas, apresenta uma avaliação desta atividade que remonta ao período colonial para chegar ao momento atual.

A Colômbia tem mais de 5.400 ONGs cujo financiamento assim se divide: 39,5% provêm de fundos próprios; 23,3%, de ajuda governamental e 24%, de doações. A Colômbia se distingue porque a maior proporção dos recursos das ONGs provêm de corporações e fundações empresariais. Enquanto na América Latina esta contribuição é de 10,4%, na Colômbia é de 14,9%. Estes são alguns dos dados que nos traz o capítulo de Beatriz Castro. Ela sustenta que, nos últimos anos, na medida em que o conflito colombiano recrudescer, a presença de organizações filantrópicas, sobretudo as de caráter humanitário, aumentou. A essa atividade acrescentam-se agora gastos de generosidade tão notáveis como o do pintor Fernando Botero, que fez várias doações, tanto ao Museu de Antioquia como ao Museu Nacional e ao Banco da República. Contudo, este é um tema que tem custado ao empresariado dar relevo porque tanta discricção não ajuda, particularmente quando se lêem análises que nem sempre fazem justiça a este setor.

## **Diversidade cultural e surgimento de uma nova cultura de “accountability”**

O historiador Gustavo Bell refere-se a outro notório paradoxo colombiano: a persistência e a riqueza de diversas manifestações culturais, que vão desde a música folclórica, passando pelo teatro e a leitura, até extraordinários eventos de massa que expressam a sensibilidade poética dos colombianos, apesar da dureza da realidade imposta por tantas expressões de violência.

Os colombianos – assim considera – jamais fraquejaram em seu empenho de construir um país mais amável e culto, como evidencia a intensa e variada agenda cultural que se desenvolve tanto na capital como nas regiões. Alguns exemplos não-ordenados dessa atividade, tomados sem preocupação de seletividade, corroboram sua afirmação: os festivais de teatro de Manizales e de Bogotá converteram-se em uma festa da cultura; a nona versão do de Manizales, com grupos teatrais de cinco continentes, contou com uma assistência de mais de dois milhões e meio de espectadores. Participaram do Festival Internacional de Poesia poetas de mais de setenta países de todos os continentes. A próxima versão deste festival, em Bogotá, contará com setenta e dois poetas de cinquenta e dois países. Em matéria de leitura, os dados são impressionantes: no ano 2000, cerca de cinco milhões de pessoas visitaram as diferentes salas das bibliotecas

públicas. Esta cifra dobrou em 2003. A Luís Angel Arango, de Bogotá, é a biblioteca pública mais visitada do mundo e tem a página de Internet mais variada e ampla em língua espanhola.

Em matéria de música, o *vallenato*<sup>4</sup> foi adquirindo um caráter nacional com repercussões internacionais. Bell recorda que Garcia Márquez, o Nobel colombiano de literatura, afirma que sua célebre novela *Cem Anos de Solidão* era um *vallenato* escrito e que esse gênero havia sido a principal fonte de inspiração da sua prosa. Os músicos colombianos Carlos Vives, Shakira, Juanes e outros mais obtiveram reconhecimentos internacionais que tanto se materializam em prêmios apreciados mundialmente como na venda de milhões de cópias de suas produções. O mesmo pode-se dizer da dança e de outros gêneros que já transpuseram as fronteiras nacionais.

Bell acha também que o ponto de partida de toda política estatal de apoio à cultura foi a diversidade de suas manifestações nas regiões. E a atribui a um dos princípios fundamentais da nova Constituição de 1991: o reconhecimento e a proteção à diversidade étnica da nação colombiana. Apesar de essa diversidade já ser um fato consolidado. Bell conclui dizendo que a Colômbia está apenas se descobrindo a si mesma em sua rica diversidade cultural, perturbada por um contexto de violência. Por adverso que pareça tal ambiente, as manifestações culturais gozam, segundo Bell, de um saudável vigor.

O historiador Adolfo Meisel afirma sem rodeios, no primeiro parágrafo do seu ensaio, que a existência de várias regiões econômicas claramente diferenciadas entre si é um dos fatores de força com que conta a Colômbia na atualidade. Por um lado, a presença dessas regiões conferiu às relações políticas inter-regionais uma dinâmica mais fluida do que aquela que existiria no caso de uma divisão mais bipolar. Outra vantagem é que as crises que afetam a base econômica de uma zona não se refletem necessariamente de forma severa no conjunto da economia. Ademais, isso permitiu que as elites econômicas regionais tivessem múltiplos interesses, contribuindo assim para que nos grupos de pressão (...) estivessem presentes divisões entrecruzadas, que contribuem para a moderação nas posições que defendem.

Para Meisel, o caudilhismo não se enraizou na Colômbia precisamente por causa dessa fragmentação física. Mapas e dados estatísticos facilitam o

<sup>4</sup> O *vallenato* ou “música de acordeão” é parte do folclore musical da região norte da Colômbia, sendo o gênero de música popular daquele país que alcançou maior difusão nacional e internacional (N. T.)

entendimento dessa característica peculiar colombiana. O autor acredita que “a força econômica das regiões é, a longo prazo, uma fortaleza da Colômbia”.

Patrícia Londoño Vega realizou uma pesquisa histórica que lhe permitiu descobrir as características da sociedade antioquense, que tantos autores procuraram desentranhar. E à maneira de Putman, mostra como uma intrincada rede de organizações, associações e sociedades constituíram a complexa trama social que fez de Antioquia a região mais pujante e empreendedora da Colômbia. E, para surpresa de muitos, mostra como a religião católica foi um fator de modernização nessa sociedade, para concluir assinalando como se poderia encontrar nesses antecedentes sócio-históricos uma explicação para a capacidade que teve essa região colombiana não só de resistir ao embate de guerrilhas, paramilitares e cartéis criminosos, mas também de mostrar sua capacidade de recuperação, como ilustram agora indicadores econômicos, políticos, sociais e culturais. Em suas palavras, “talvez seu passado, sua compacta sociabilidade e os canais relativamente fluidos que comunicavam a iniciativa privada, o governo e uma instituição da importância da igreja católica na região durante aquela época (...) tenham desempenhado um papel mais importante do que hoje se reconhece, na tarefa de responder aos desafios colocados pelas dificuldades recentes. Talvez seja hora de lhes fazer justiça: piores níveis de desintegração social teriam podido resultar de uma história diferente.”

No caso de Antioquia, é evidente o papel das associações, do alto valor atribuído à educação, ao papel da mulher e à influência de congregações religiosas européias.

As tradições anteriores e outras que não se consideraram contribuem para explicar o surgimento de uma cultura política moderna, de cidadania ampliada, de maior espírito cívico e de exigência de prestação de contas às autoridades e de busca de solução pacífica dos conflitos. É a tese que apresenta David Spencer. Para ele, as mudanças culturais devem acompanhar as mudanças estruturais, caso se pretenda que o sistema seja funcional. A Colômbia, afirma Spencer, é na América Latina, o lugar onde está surgindo o exemplo mais extraordinário de uma nova cultura política, que pode contribuir para o melhor funcionamento de sua estrutura democrática de tão longa tradição.

Spencer descreve o surgimento deste fenômeno e o compara com o que ocorre em outros países e regiões. Enquadra essa situação nas possibilidades abertas pela Constituição de 1991. Para ele, os ex-combatentes do M-19, ao

assumirem posições de governantes municipais, fizeram uma valiosa contribuição porque aplicaram a visão que eles mesmos tinham ajudado a introduzir na nova Constituição. Os mais bem sucedidos, diz ele, foram Antonio Navarro Wolf, como prefeito de Pasto, e Rosenberg Pabón, como prefeito de Yumbo, nas proximidades de Cali. Ambos foram prefeitos que prestaram contas à cidadania, que deram poderes aos cidadãos e que contribuíram significativamente para a melhoria de suas comunidades. Seguem-se políticos independentes como Antanas Mockus, filho de imigrantes lituanos e ex-reitor da Universidade Nacional da Colômbia, que fez da integridade, da honestidade e da austeridade, assim como da formação da cidadania, uma preocupação genuína de todos os cidadãos. Para Spencer, Enrique Peñalosa, outro prefeito bem sucedido em Bogotá, e Álvaro Uribe são continuadores dos esforços que estão criando esta nova cultura política. É um êxito admirável, inédito, num país que vive as circunstâncias de violência que afligiram a Colômbia durante os últimos lustros.

Os conceitos teóricos e os mecanismos de que se utilizaram para propiciar a construção de uma nova cidadania apresenta-os, no caso de Bogotá, John Sudarsky, que foi entre nós um pioneiro dos trabalhos acadêmicos que têm a ver com o desenvolvimento do capital social. Ele traz os exemplos concretos: a campanha de conservação da água; o respeito à lei e sua aplicação universal; o respeito à vida; a comunicação apreciativa, ou seja, aquela que reconhece os avanços realizados e não tanto as deficiências. Frases-chave serviram, diz Sudarsky, para codificar coletivamente estes temas: “construir sobre o construído”, “não pedir em particular aquilo que não possas pedir em público” etc. Estas batalhas em favor de uma nova sociedade exigem – assim Sudarsky termina seu texto – mais comunicação apreciativa e menos “fracassomania”.

Em 1940, três professores de geografia estadunidenses qualificaram Bogotá como a capital mais inacessível do novo mundo. O jornal francês *Le Monde* editou (1980) um livro que continha perfis de uma dezena de cidades. O capítulo sobre a capital colombiana intitulava-se “*Bogotá: La Peur*” (o medo). Nessa mesma época, uma arquiteta francesa publicou uma breve novela seguida de um ensaio com o seguinte título “Bogotá: Jungle” (selva). Descreveu um mundo sórdido de crianças de rua, vítimas das drogas. Júlio Dávila recorda esses diagnósticos e, em seguida, compara-os com aqueles que, duas décadas mais tarde, publicou o correspondente do *The New York Times* para dizer que Bogotá nunca tinha estado melhor. *The Washington Post*, um ano depois, qualificaria Bogotá como “uma agradável anomalia” em um continente “cujas cidades capitais são com frequência



histórias de horror”. Tudo isso serve a Dávila como pano de fundo para explicar a transformação de Bogotá.

Júlio Dávila se pergunta: que aconteceu na capital colombiana para que ocorresse uma reviravolta tão radical na percepção de seus cidadãos e de visitantes ocasionais? Que deu origem – pergunta-se este professor da Universidade de Londres – às mudanças que levaram Bogotá a merecer recentemente prêmios internacionais que dão origem a comentários tão favoráveis por parte de especialistas? Seu trabalho procura ir além das avaliações conjunturais. Sem ignorar o papel desempenhado por diferentes administrações distritais, ele mostra que essa transformação se apóia em uma série de profundas mudanças sociais e materiais que se vinham sucedendo desde décadas anteriores. Assinala também que houve bases institucionais nacionais, mas principalmente locais, que esses governantes municipais souberam aproveitar de forma inovadora, com o apoio fundamental da sociedade. É uma perspectiva que enriquece as colocações de Spencer e de Sudarsky e que faz justiça a outras dimensões do processo.

## Promoção da mulher

Cada dia mais se reconhecem os inegáveis avanços obtidos pela Colômbia na promoção da mulher. São particularmente relevantes os trabalhos realizados por *The Women's Leadership Conference of the Americas*, especialmente os referentes a sua incorporação ao exercício do poder político e à administração pública.

O capítulo escrito por Maria Consuelo Cárdenas concentra-se principalmente no papel que as mulheres estão desempenhando no setor empresarial colombiano e na forma tão particular como estão harmonizando esse trabalho com outras esferas de sua atividade vital. Para ela, esse comportamento se enquadra na concepção que o filósofo francês Gilles Lipovetsky denomina “a terceira mulher”. A Colômbia, afirma, é o país com a maior proporção de mulheres executivas de toda a América Latina. Elas ocupam essas posições por sua preparação profissional e seu excelente desempenho, acrescenta. Diz sem rodeios que a Colômbia é claramente um país exemplar neste campo. A particularidade que Consuelo Cárdenas ressalta é a rejeição a uma ética do trabalho alienante, que perde de vista outros valores da pessoa e da família. Nossas executivas, diz, estão questionando, com suas práticas na vida quotidiana, esta “ética do trabalho”. Várias estão dispostas até a “renunciar e sair do trabalho”, se esta for a única forma de proteger a própria vida e as relações familiares. Assim, questiona

a importância absoluta do trabalho, seu horário e suas exigências. Uma das forças do nosso país, diz ela, é o equilíbrio que as colombianas foram estabelecendo entre o estilo de liderança e o equilíbrio lar-trabalho.

## Respostas a algumas ameaças à governabilidade democrática

Ricardo Santamaría descreve as características das manifestações de violências sofridas pela Colômbia e mostra como, durante sete administrações (desde 1981), o governo e a sociedade têm mantido aberta uma opção de reconciliação que se tem caracterizado pela generosidade. Explica como, durante as administrações Barco e Gaviria, vários grupos insurgentes (M-19, Quintín Lame, EPL, etc.) reintegraram-se à vida civil e à luta política e as dificuldades que bloquearam saídas políticas negociadas com as FARC e o ELN e as Autodefesas. Assinala como o negócio das drogas ilícitas catapultou o poder dos grupos armados ilegais, ao mesmo tempo em que exacerbou outros problemas, para logo descrever os mais recentes processos de paz e indicar aquilo que poderia ocorrer no futuro. “O que os colombianos sabemos hoje – diz Santamaría – é que nunca, por maior que seja o desafio, o terrorismo será capaz de dobrar a sociedade e suas instituições” e “(...) também sabemos que os processos de paz na Colômbia foram a melhor pedagogia para a democracia. Tornaram-se fiadores da tolerância e ampliaram o espaço político. Os que deles participaram demonstraram que a força de suas idéias é superior à de suas armas. Assim, o que fez a sociedade colombiana foi aprofundar a democracia para construir a paz e, ao construir essa paz, encontrou o caminho para continuar aperfeiçoando sua democracia.”

O analista espanhol Román D. Ortiz, que viveu na Colômbia durante 2003–2004, faz uma cuidadosa reflexão pessoal acerca dos fatores que converteram a Colômbia, na década dos anos 90, em um “país problema”. E ao fazê-lo, estende sua análise comparativa aos demais países da América Latina, mas em particular à região andina. Para o professor Ortiz, os problemas de segurança interna na Colômbia estão associados a processos de modernização avançados, porém inconclusos.

A década dos 90 – diz Ortiz – é o período durante o qual se alcança “o máximo grau de crise”, e logo vem o processo de recuperação. Román Ortiz

explica em detalhe como ocorreu o fortalecimento dos grupos armados ilegais. Em essência, um processo de internacionalização do seu financiamento, do tipo de armamento que obteve e da assessoria que recebeu de redes ilegais internacionais etc. Da mesma forma, examina como a violência adquiriu maior visibilidade, como esta circunstância afetou a vida interna e as relações exteriores. O processo de modernização que se realizou tanto em matéria constitucional, institucional, comercial e financeira criou, segundo ele, uma transição que contribuiu para aumentar a percepção de instabilidade. “A consolidação do novo arranjo constitucional e o paulatino encerramento do processo de descentralização administrativa devolveram a estabilidade ao aparelho estatal e tornaram possível um funcionamento eficaz e mais ordenado da burocracia”. Essas circunstâncias, somadas ao fortalecimento dos instrumentos de segurança, combinaram-se para criar um círculo virtuoso que se traduziu em melhorias da ordem pública e da vida quotidiana dos cidadãos.

Finalmente, essa é a conclusão. A administração Uribe “obteve resultados rapidamente”, a tal ponto que “a Colômbia poderia chegar a converter-se em um pilar estratégico” para o resto da região. Isso não está assegurado e sua materialização dependerá de outros fatores.

## **A resistência civil**

É de todos sabido que a Colômbia sofreu um prolongado calvário. Não creio que exista na América Latina um país que tenha suportado maior adversidade. O que aconteceu nos últimos quarenta anos é realmente uma história de horror. Os diversos capítulos de Fortalezas da Colômbia I e II visaram a precisamente mostrar como o país superou essa terrível circunstância e a explicar quais são as tradições, as instituições, os fatos políticos, econômicos e sociais que mantiveram nossa democracia e permitiram um apreciável desenvolvimento econômico e social. O capítulo de Juanita León é realmente impressionante. Com base em pesquisas muito judiciosas que realizou, não tanto em bibliotecas como no próprio campo de batalha, publicou livros sobre o tema e, com base nesses trabalhos, elaborou este capítulo: “A resistência civil diante de grupos armados ilegais”.

Juanita León transmite uma sensação de tudo o que houve de coragem e de heroísmo no comportamento de muitas comunidades colombianas. Dir-se-

ia que todo o comportamento dos colombianos foi de resistência civil. De outra maneira não se entende que o ritmo de trabalho, de criatividade empresarial e artística e o entusiasmo, que em todos os momentos caracterizam os colombianos, não haja sofrido arrefecimento, não obstante mais de vinte e cinco mil seqüestros e incontáveis genocídios, assassinatos e abusos grotescos, que violam os direitos humanos e as normas mais elementares do Direito Internacional Humanitário. Juanita León o diz com beleza ao começar o seu capítulo, recordando a deslumbrante conclusão do Barômetro Mundial da Felicidade, um projeto da Universidade de Erasmus de Roterdam, na Holanda, que mede quão contentes as pessoas se sentem com sua vida em diversas partes do mundo. “Alguns”, diz Juanita León, “interpretam esta circunstância como uma dolorosa e crua indiferença ante o sofrimento de tantos colombianos vítimas da guerra. É possível que em alguns casos seja assim. No entanto, estou convencida de que ser feliz, apesar do conflito armado, é a principal forma de resistência dos colombianos”.

## Conclusão

É impossível recolher em um texto breve o conteúdo de dois livros que somam quase mil páginas. Creio que se conseguiu o objetivo: explicar os fatores que contribuíram para manter a democracia colombiana e para obter taxas de crescimento sustentadas em meio a ameaças tão graves e tão persistentes à institucionalidade. Deixaram-se de lado, para não abundar em argumentos, outros elementos tão significativos, como a criatividade artística, científica, musical; o papel tradicionalmente desempenhado pelo amor dos colombianos pelas bibliotecas, pela educação, pelos museus, pelo esporte, que são fontes de força que contribuem para alimentar a auto-estima. É este repertório de virtudes, se assim se pode dizer, que hoje se está revivendo e que dão uma nova aparência e impulso à sociedade colombiana para obter os impressionantes indicadores de progresso que levaram à reeleição imediata do presidente Uribe. Um fato político de grande significação, que não encontra antecedentes em nossa história. Sem dúvida, os fatores de força da Colômbia cumpriram, uma vez mais, a tarefa de conduzir o país pelo caminho certo. **DEP**

Tradução: Luiz A. P. Souto Maior

Revisão: Regina Furquim

# Política exterior e segurança democrática e humana

*Diego Ribadeneira Espinosa\**

**A** definição de uma política de Estado em matéria de relações internacionais é um imperativo para o estado equatoriano e para todos os setores da sociedade. Essa política de Estado, que, como tal, deve transcender a governos, ideologias, grupos de poder e interesses políticos e partidários, deverá ser formulada com base em ampla consulta nacional e ser fruto do consenso de todos os setores do país.

Os problemas de desenvolvimento, a angustiante situação de pobreza, abandono e desatenção sofridos por amplos setores da população; a crescente instabilidade da fronteira norte, a permanente instabilidade política, os graves problemas de governabilidade, a crise institucional que o país atravessa, a corrupção, a perda de valores de nossa sociedade; e no âmbito externo, a situação da segurança regional, configuram um panorama de grave risco para

\* Vice-Ministro de Relações Exteriores da República do Equador.  
gabviceministro@mmrree.gov.ec

a segurança do Equador, que poderia igualmente aplicar-se a muitos países da região e que exige a urgente definição de uma política de Estado coerente, consensual e centrada nos altos interesses nacionais. Para que sua eficácia esteja assegurada, essa política precisa ser eminentemente democrática e, por isso, sua execução deverá contar com a participação ativa dos mais amplos setores da sociedade civil.

Os graves problemas gerados nos últimos anos pela vulnerabilidade humana tornam imperativo o planejamento de uma política exterior para o século XXI que confira ênfase especial aos conceitos de segurança humana, segurança cidadã e sua conseqüência, a segurança democrática.

O conceito de segurança é uma das questões que tiveram rápida evolução nos anos recentes e deve avançar de maneira decidida, passando da ênfase preeminente e exclusiva nos temas de segurança territorial e estatal para uma ênfase muito maior na segurança da população.

A segurança democrática está intimamente relacionada com a eficiência das instituições, que necessariamente devem estar a serviço das pessoas. Dessa maneira os seres humanos, sujeitos de direitos e obrigações, ficam colocados como finalidade última do Estado e das instituições democráticas. Segundo essa concepção, a questão da segurança democrática serviria também de ponte entre a segurança interna e a segurança internacional.

A fim de delimitar o tema, convém recordar que o primeiro documento em que o termo “segurança humana” foi cunhado é o Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), relativo ao ano de 1994. O conceito foi reforçado durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas.

Embora no plano internacional a idéia de segurança – em geral – se encontre restringida ao Estado, nos últimos anos passaram a ter importância cada vez maior, devido à vulnerabilidade humana, aos conceitos de segurança humana, segurança cidadã e sua conseqüência, a segurança democrática. Uma concepção moderna dessa natureza preenche um vácuo fundamental na orientação do Estado e na colaboração internacional.

Se concordamos com essa reflexão, podemos também concordar que um conceito atual de segurança internacional poderia basear-se na idéia de uma segurança interna e internacional baseada no ser humano, de preferência na entelêquia exclusiva do Estado.

Pelo que ficou dito, podemos reconhecer o caráter multidimensional da segurança, dentro de um critério amplo e integrador, focado na vida e na dignidade das pessoas, o que, visto dessa perspectiva, produz efeitos e conseqüências tais como uma autêntica projeção que zele pelo acesso real de todos os seres humanos a todos os direitos humanos, tanto civis quanto políticos e econômicos, inclusive os benefícios oferecidos pelo desenvolvimento. Isso implica também novos compromissos e responsabilidades da sociedade internacional a fim de rever suas práticas, reconhecendo a vulnerabilidade do ser humano, de forma a poder protegê-lo e oferecer-lhe segurança diante das antigas e novas ameaças domésticas e globais, crônicas e inesperadas.

É perfeitamente factível a construção de um sistema justo de segurança, que torne os valores e princípios superiores compatíveis com interesses práticos dos países. A paz e a segurança são bens públicos internacionais, cuja vigência e praticabilidade criam novas opções de ação e cooperação, as quais, sem debilitar a soberania dos Estados, permitem aproximação e cooperação em termos de co-responsabilidade, pois o direito de cada Estado termina onde se inicia o exercício do direito de outro Estado.

Uma manifestação intimamente ligada às atuais vulnerabilidades do ser humano, sobretudo na América Latina e em muitos países africanos, é o fenômeno das migrações, que fazem parte da evolução humana e adquiriram vigor inusitado em conseqüência da globalização, das desigualdades nos níveis de desenvolvimento, das disparidades nos salários recebidos pelos trabalhadores nos países desenvolvidos e em desenvolvimento e, principalmente, do incremento da pobreza que afeta uma elevada porcentagem da população latino-americana.

No Equador, nos últimos oito anos, ocorreu uma emigração maciça sem precedentes na história do país. Aproximadamente três milhões de equatorianos residem no exterior, o que equivale a cerca de 25% da população nacional. O Equador se converteu, em proporções crescentes, em exportador de mão-de-obra qualificada e não-qualificada aos Estados Unidos, à Espanha e à Itália, e em menor medida a novos destinos como o Canadá, o Reino Unido, a Holanda e a Alemanha.

No caso equatoriano, as causas que impeliram essa maciça emigração derivam da instabilidade política e das crises políticas e econômicas vividas pelo país e principalmente a que desaguou na crise financeira de 1999, ano em que o PIB se reduziu em 30% e a inflação chegou a cerca de 300%. A tudo isso,

acrescentaram-se a dolarização e desastres naturais como o fenômeno El Niño, resultando em um empobrecimento drástico da população.

O profundo significado humano da emigração e a necessidade de estabelecer as bases de um tratamento integral de sua problemática tornam necessário desenvolver uma política tendente a fortalecer a presença do Estado nas tarefas de defesa dos direitos humanos e liberdades dos emigrantes – em busca de sua plena organização no estrangeiro em condições de regularidade, de sua integração nos países de destino e de sua vinculação com o Equador –, e a promover a atenção a suas famílias por meio de programas de assistência social, apoio à reunião familiar e reinserção no Equador, além de procurar o fortalecimento das relações entre o Estado equatoriano e os países receptores de emigrantes, com a finalidade de realizar ações coordenadas e conjuntas para a execução de programas em benefício dos emigrantes.

A enorme transcendência social, econômica e política do fenômeno da emigração exige a concertação de uma política migratória sul-americana, cujas linhas principais deveriam ser: livre mobilidade das pessoas, incentivos e ações para o retorno dos emigrantes, assistência e proteção dos direitos humanos dos emigrantes, remessas e mecanismos para o desenvolvimento e migrações e negociações internacionais.

Os grandes objetivos práticos dessa política sul-americana de migrações seriam: velar pelo respeito dos direitos dos emigrantes em conformidade com as convenções e instrumentos internacionais em vigor; proporcionar-lhes assistência no quadro das leis e regulamentos dos países receptores; buscar a regularização dos emigrantes não- documentados; proteger suas famílias e propiciar sua reunião; combater a exploração trabalhista, o tráfico de pessoas, o tráfico de emigrantes e delitos conexos (urge ampliar as penas pelos delitos praticados pelos *ayotes*); apoiar o fortalecimento das associações de emigrantes no exterior; estimular a aplicação do princípio de responsabilidade compartilhada nas relações internacionais em matéria migratória, particularmente por meio de projetos de co-desenvolvimento; concertar acordos bilaterais ou regionais para a regulamentação e organização dos fluxos migratórios; propiciar cooperação internacional eficaz em matéria de repatriações; impulsionar a contribuição da migração para o desenvolvimento; amenizar os problemas internos que dão origem à emigração irregular, e, finalmente, fortalecer as relações com os Estados receptores com o objetivo de coordenar ações conjuntas para a elaboração e a execução de planos, programas e projetos em benefício dos emigrantes.



Além disso, é extremamente necessário que após a concertação e aprovação dessa política regional sobre migrações, o Equador e todos os países sul-americanos executem uma ação sistemática e coordenada a fim de incluir a problemática das migrações nos foros internacionais pertinentes, fortalecendo ao mesmo tempo a moldura jurídica internacional para a defesa dos direitos dos emigrantes. Nesse contexto, será importante que os países-membros da Comunidade Sul-americana de Nações atuem no sentido de assegurar sua participação nos seguintes instrumentos internacionais que garantam os direitos dos emigrantes, dos quais o Equador é parte: Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, Convenção Internacional contra a Delinquência Organizada Transnacional e seus Protocolos contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Terra, Mar e Ar, e para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas; as Convenções contra a Tortura, a Discriminação contra a Mulher, a Discriminação racial; a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias e vários convênios referentes aos trabalhadores migrantes acordados no âmbito da Organização Internacional do Trabalho.

Outro elemento essencial de uma política exterior com ênfase na segurança democrática e humana é a promoção dos direitos humanos. A esse respeito, cabe recordar que a Constituição Política do Equador consagra como o mais elevado dever do Estado o respeito, a defesa e a promoção dos direitos humanos. Nesse contexto, o governo do Equador expediu em junho de 1998 o “Plano Nacional de Direitos Humanos do Equador”, documento promovido permanentemente e desde suas origens pelo Ministério das Relações Exteriores, que se destina a prevenir, erradicar e punir a violação dos direitos humanos no país. Dessa forma, a Chancelaria equatoriana não apenas zela pelo respeito aos direitos humanos no país, mas também mantém a comunidade internacional e os organismos internacionais competentes na matéria informados acerca das ações adotadas pelo Equador para assegurar o respeito a esses direitos.

Ao Plano Nacional dos Direitos Humanos acrescentou-se um Plano Operacional sobre os Direitos dos Migrantes, Estrangeiros, Refugiados, Deslocados e Apátridas, para cuja execução as entidades governamentais, em conjunto com a sociedade civil e com a cooperação técnica internacional, encontram-se realizando estudos destinados à elaboração de reformas da regulamentação referente a migrantes em harmonia com as normas constitucionais e os instrumentos internacionais.

O Serviço Exterior Equatoriano, como instituição profissional e permanente da República, que sofreu com menos severidade os efeitos da grave crise institucional que o país atravessa, tem, por esses motivos, uma dupla responsabilidade perante a sociedade e está sendo chamado a cooperar com as demais instituições nacionais a fim de suprir suas debilidades, sem descuidar, por sua vez, de suas obrigações de executor das políticas estabelecidas pelo Chefe do Executivo, no exterior.

Nesse sentido, a Chancelaria deve converter-se – e de muitas formas já iniciou esse processo – em um canal de comunicação entre o governo central e a comunidade nacional, a fim de que, por meio de sua prática no diálogo, sua visão de conjunto e sua experiência de vivências no exterior, além da percepção que tem a sociedade de sua neutralidade diante das disputas domésticas, possa constituir uma ponte para ajudar a suprir as grandes necessidades e resolver os problemas que afetam o desenvolvimento e o bem-estar da população.

Nesse esforço, o Ministério das Relações Exteriores deve buscar permanente coordenação e concertação com outro órgão profissional e permanente, de importância vital para o país, como são as Forças Armadas. Assim juntos, o setor externo e a frente militar aplicarão uma estratégia de cooperação com a população, a fim de conseguir do governo central e dos diversos ministérios atenção para as necessidades e solução para os graves problemas do país.

Para o cumprimento dessas tarefas, a Chancelaria deve perseguir, além disso, uma crescente aproximação com todos os setores da população do país e especialmente com os menos favorecidos. A credibilidade das ações que venham a ser empreendidas pelo Ministério das Relações Exteriores dependerá do grau de envolvimento de seus funcionários com os setores mais amplos da população equatoriana. Nesse sentido, consideramos de extrema importância estender a representação da Chancelaria ao maior número possível de províncias, em todo o território equatoriano.

Para esse mister, o Equador deverá buscar a ajuda de países amigos, a fim de que a gestão da cooperação internacional, tema do qual o Ministério das Relações Exteriores se encarrega por intermédio do Instituto Equatoriano de Cooperação Internacional (Ineci), se converta em instrumento essencial, que lhe permitirá, por um lado, canalizar os esforços para atender às necessidades de amplos setores da população e, por outro, interagir com a sociedade civil, as organizações sociais e fundamentalmente com os governos seccionais, que

felizmente constituem uma garantia de eficiência, continuidade e estabilidade. Nesse contexto, a Chancelaria deverá buscar uma aliança, que de certa maneira já existe em muitos temas, com a Associação de Municipalidades do Equador (AME), a Corporação de Conselhos Provinciais (Concope) e o Conselho Nacional de Juntas Paroquiais do Equador (Conajupare).

Outro setor sumamente importante na estrutura de uma política de segurança são os comunicadores sociais, que, como orientadores da opinião pública, têm uma grande responsabilidade perante a sociedade. A Chancelaria deverá adotar uma política de grande abertura junto aos meios de comunicação para assegurar não somente a difusão das ações empreendidas no apoio à população, mas também a afirmação da identidade nacional e a recuperação da auto-estima do cidadão equatoriano, que lamentavelmente, por tudo que aconteceu na última década, perdeu a confiança nas instituições da democracia.

Paralelamente, o Equador deverá participar ativamente dos processos bilaterais e regionais que procuram reforçar a segurança das zonas de integração fronteiriça e, ao mesmo tempo, dar forma a uma política de segurança andina, amazônica e sul-americana.

Nessa ordem de idéias, a política exterior, cujo principal órgão definidor e executor é o Ministério das Relações Exteriores, perseguirá os seguintes grandes objetivos gerais:

- Aplicação de uma política exterior a serviço da paz, da democracia, do desenvolvimento e da integração, que reafirme os princípios de soberania, garanta a independência e integridade territorial e promova a inserção do Equador em todos os continentes e mercados internacionais, por meio de uma estreita vinculação entre a ação externa e as prioridades nacionais de desenvolvimento, com ênfase especial nos direitos humanos e sobretudo na defesa dos direitos dos emigrantes.
- Promoção e fomento de uma cultura de diálogo, de concertação e de participação cidadã, que contribua para o melhor exercício das funções do Estado para superação dos problemas de governabilidade.
- Promoção de um clima de paz e segurança de âmbito mundial, hemisférico, andino, sul-americano e fundamentalmente nacional, a fim de criar um ambiente de estabilidade política e de fomento da confiança, indispensável para o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e a segurança do país.

- Promoção do respeito aos direitos humanos, dos valores da democracia e do estado de direito.
- Estímulo à luta contra a corrupção e o narcotráfico, tanto na perspectiva nacional quanto no plano das relações internacionais.
- Participação ativa nos processos de integração física, política, econômica e social, particularmente no âmbito andino e sul-americano.
- Desenvolvimento de uma política preferencial com os países vizinhos, com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico das áreas fronteiriças e criar capacidades de iniciativa, negociação e diálogo.
- Estímulo ativo ao desenvolvimento sustentável das regiões situadas na faixa de fronteiras norte e sul e sua integração com os espaços similares dos países vizinhos.
- Estímulo ao processo de formação das novas gerações diplomáticas, a fim de assegurar a ação eficiente de uma diplomacia nacional que promova e defenda os interesses permanentes do Estado, proteja e apoie as comunidades e empresas equatorianas no exterior e cumpra devidamente os objetivos de promoção comercial, captação de investimentos e de recursos de cooperação internacional, convertendo-se, assim, em instrumento para o desenvolvimento e a segurança do país.
- Estímulo às políticas migratórias globais que incorporem a promoção de oportunidades de trabalho e o devido aproveitamento das remessas dos emigrantes, mediante a formação de pequenas e médias empresas de tipo familiar que assegurem o retorno dos emigrantes e o bem-estar e o desenvolvimento das próximas gerações.
- Colaboração, de forma sistemática, com todos os setores do Estado e da sociedade nas políticas de afirmação da identidade nacional, a fim de consolidar uma nação equatoriana integrada, não-regionalista, respeitosa de seus valores, de seu patrimônio histórico e de sua diversidade étnica e cultural.
- Preservação da estreita colaboração entre a política exterior e a frente militar e o sistema de defesa nacional, para a definição e a proteção dos interesses permanentes do Estado. **DEP**

Tradução: Sérgio Duarte  
Revisão: Regina Furquim

# A nova ordem humana global de Cheddi Jagan

*Ralph Ramkharan\**



Nova Ordem Humana Global de Cheddi Jagan surgiu em um momento peculiar no curso dos acontecimentos na Guiana e no resto do mundo. A pobreza era imensa; o peso da dívida dos países em desenvolvimento crescia e sua administração se tornara impossível; a dívida da Guiana, de 2 bilhões de dólares, consumia 94 centavos de cada dólar ganho, as prescrições do FMI haviam reduzido drasticamente o nível de vida de todos os guianenses, porém com maior impacto sobre os pobres e os menos favorecidos, intensificando assim a pobreza e o desemprego. Cada vez mais essas prescrições eram consideradas “um paliativo, e não uma cura”. Ao mesmo tempo, a ideologia da globalização tornara-se a nova panacéia para os males do mundo, tanto para os países desenvolvidos quanto para os em desenvolvimento.

Na Guiana, as prescrições do FMI haviam começado a tornar-se dominantes, entre as quais o fim dos subsídios, a redução dos incentivos governamentais, o equilíbrio orçamentário, o congelamento dos salários, altas taxas de juros e privatizações. As devastadoras conseqüências foram reveladas

\* Ex-Presidente da Assembléia Nacional da República Cooperativista da Guiana.

no relatório McIntyre e no discurso do ministro das Finanças sobre o orçamento, em 1991. McIntyre mostrou que a Guiana era o país mais pobre do Caribe depois do Haiti, e Greenidge disse que a nação se encontrava em bancarrota. Em 1992 o governo mudou, e Cheddi Jagan aproveitou a oportunidade para apresentar, em um documento, as idéias que vinha desenvolvendo havia vários anos.

Como se sabe, a principal ambição de Cheddi Jagan era a eliminação da pobreza. Considerava ele, com razão, que esse flagelo constitui uma afronta e uma enfermidade no mundo em desenvolvimento e que poderia ser eliminado mesmo no contexto da existência dos estados capitalistas desenvolvidos. Em sua opinião, a pobreza destrói “o vigor e a iniciativa do indivíduo e priva a sociedade de incalculáveis recursos humanos num momento crítico. Sua eliminação trará riqueza à comunidade e proporcionará uma colheita de energia e capacidades. Se não tratarmos de evitar sua expansão, a pobreza e a fome minarão o tecido e a segurança do Estado democrático”.

Jagan compreendeu que políticas realistas e racionais, aceitáveis para o mundo desenvolvido e por ele apoiadas, poderiam eliminar a pobreza. Afirmou que “nosso tempo exige idéias claras a fim de diagnosticar os males do mundo, verificar as causas profundas dos crescentes problemas da sociedade e formular as medidas a serem tomadas – um conjunto de princípios orientadores e um programa de ação”.

A visão de Cheddi Jagan era abrangente e ousada. Ele havia passado cinquenta anos estudando os problemas econômicos e escreveu muitos livros sobre o assunto. Sempre entendera e reconhecera que a Guiana não poderia por si só obter o apoio e os recursos necessários para convencer os países desenvolvidos a mudarem de rumo. Sabia da importância de desenvolver uma estratégia capaz de granjear ampla aceitação. Afirmou: “uma estratégia de desenvolvimento para a erradicação da pobreza tem de ser global e positiva.”

Em discurso perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, Jagan disse que considerava “crucial” a época atual, caracterizada pela globalização e liberalização dirigidas pelas empresas transnacionais, com uma ideologia dominante, desemprego e subemprego inaceitavelmente elevados, pobreza crescente e hiato cada vez maior entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, *deficits* crônicos nos orçamentos e balanços de pagamentos, desintegração social, até mesmo no seio da família, distúrbios e convulsões por

motivos de raça, etnia, cultura e religião tribal, demagogia e confusão que geram aumento do fascismo e do racismo.

Foi uma das primeiras vozes a argumentar que a dívida do Terceiro Mundo, tema de seus estudos e obras escritas desde 1970, era impagável e devia ser anulada, pois asfixiava os esforços de reconstrução e desenvolvimento humano.

Calculou, na época, em 500 bilhões de dólares as perdas decorrentes do comércio internacional injusto e não equitativo, importância igual a dez vezes o total da assistência oficial para o desenvolvimento, vinda dos países desenvolvidos. Concluiu que “esses fatores representam uma grave ameaça para a paz e segurança individual e internacional. Conseqüentemente, é urgente uma Nova Ordem Humana Global, como complemento da Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Uma Nova Ordem Humana Global deve ter como o objetivo o desenvolvimento humano: atender às necessidades básicas das pessoas, a elevação cultural e um meio-ambiente saudável seguro”.

A Nova Ordem Humana Global propõe mudanças que levem a:

1. Estabelecer instituições globais consentâneas com as dimensões globais da sociedade humana existente.
2. Lograr, para o sistema das Nações Unidas, um papel mais central na gestão econômica global e o acesso a recursos financeiros amplos.
3. Direcionar o foco do FMI e do Banco Mundial no desenvolvimento humano, diferentemente dos outros meios de desenvolvimento, retornando a suas atribuições originais.
4. Estabelecer uma nova Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) a fim de canalizar, para os países mais pobres, dois terços da AOD em vez de um quarto.
5. Aceitar o desenvolvimento humano sustentável como objetivo atingível.
6. Destinar um papel mais amplo para as organizações não-governamentais nas instituições internacionais.
7. Reduzir as despesas militares e utilizar o “dividendo da paz” para alívio da dívida; introduzir o “imposto Tobin” de 0,5% sobre as transferências especulativas de moeda.
8. Proporcionar comércio internacional equitativo tanto em bens quanto em serviços, a fim de acelerar o crescimento global e permitir distribuição equânime dos benefícios.

Dez anos já se passaram desde o lançamento da Nova Ordem Humana Global. Essa foi a contribuição da Guiana e de Cheddi Jagan à luta contra a pobreza, um combate que durou toda a sua vida. Que conseguimos fazer até agora?

Apesar da trágica situação internacional hoje prevalente, vimos algumas iniciativas durante o ano passado, mas há uma quantidade imensa de coisas que precisam ser feitas.

As Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), adotadas pelas Nações Unidas em setembro de 2005, estabeleceram uma agenda de dez anos com objetivos claros, que se espera orientem as estratégias tanto dos países desenvolvidos quanto dos em desenvolvimento no planejamento do combate à pobreza. As MDM propõem erradicar a pobreza e a fome; proporcionar educação primária universal; promover a igualdade entre os sexos e dar maior poder às mulheres; reduzir a mortalidade infantil; aperfeiçoar a saúde materna; combater HIV/Aids, malária e outras enfermidades; assegurar a preservação do meio ambiente e fazer progredir uma parceria global para o desenvolvimento – tudo isso até a data-alvo de 2015.

Embora essas metas sejam ambiciosas e os recursos para atingi-las não tenham sido identificados, durante o ano passado os países do G-8 concordaram em cancelar as dívidas de 18 dos países mais pobres do mundo, num total de 40 bilhões de dólares. A Guiana já vinha se beneficiando dessa providência. É um início, mas sua implementação tem sido severamente criticada.

Em seu livro *O fim da pobreza (The End of Poverty)*, Jeffrey Sachs diz: “infelizmente, a abordagem da comunidade internacional continua a ser incoerente na prática. Por um lado, anuncia objetivos ousados, e até mesmo os meios de atingi-los, como a promessa de maior assistência de parte dos doadores, feita no Consenso de Monterey. Mas quando se trata da prática propriamente dita, quando se põe o pé na estrada, nos planos de redução da pobreza, as Metas de Desenvolvimento do Milênio são expressas apenas em vagas aspirações, e não em objetivos operacionais. Os países recebem instruções para tratar de seus interesses sem qualquer esperança de cumprir as MDM. O FMI e o Banco Mundial mostram ter dupla personalidade, promovendo as MDM nos discursos públicos, aprovando programas que não as realizarão e reconhecendo em privado que, se as coisas permanecerem como estão, elas não poderão ser cumpridas”.

Jeffrey Sachs é um famoso economista especializado em estratégias de desenvolvimento e está absolutamente convencido de que a pobreza e os



problemas do desenvolvimento podem ser resolvidos com as estratégias corretas e com o comprometimento do mundo desenvolvido.

Por insistência de países doadores, foram preparadas Estratégias de Redução da Pobreza para a Guiana. Eis o que disse o professor Sachs a respeito delas: “sabendo que provavelmente haverá certa importância para a ajuda, espera-se que o país receptor se empenhe numa ampla consulta pública, a fim de preparar o plano de redução da pobreza, inclusive a forma de utilização da ajuda. A insistência da comunidade internacional na ampla participação na preparação desses planos pretende atingir quatro objetivos principais: 1) melhor priorização dos planos de investimentos; 2) melhor conhecimento dos planos de redução de pobreza por parte do público; 3) mobilização das ONGs e grupos comunitários no combate à pobreza; e 4) fomento de mais “anticorpos” políticos contra a corrupção. Tudo isso está realmente muito bem, e tem êxito razoável em suscitar a participação do público. O que falta no processo são os laços práticos entre os arranjos atuais: o país defronta-se com um *fait accompli* – ‘Esta é a importância que vocês receberão para assistência’. Em vez disso, o processo deveria ser virado ao contrário. O primeiro passo deveria ser saber do que o país realmente necessita em termos de assistência externa. Depois disso, o FMI e o Banco Mundial deveriam tratar de levantar a importância necessária com os doadores”.

O professor Sachs recomenda uma estratégia de redução da pobreza baseada nas Metas de Desenvolvimento do Milênio. Deveria constar de cinco partes, a saber, 1) um diagnóstico diferencial, indicando as políticas e estratégias necessárias para que o país atinja as MDM; 2) um plano de desenvolvimento, mostrando as dimensões, prazos e custos dos investimentos necessários; 3) um plano financeiro, para custear o plano de investimento; 4) um plano para os doadores, que especifique seus compromissos multianuais, a fim de cobrir os hiatos de financiamento das Metas do Milênio; 5) um plano de gestão pública, que defina os instrumentos de governança e administração pública que auxiliarão a implementação da ampla estratégia de investimento.

Existe, evidentemente, de parte de peritos de renome mundial, como o professor Sachs, e de personagens públicos como Bono, o cantor *pop*, que escreveu o prefácio do livro, um crescente reconhecimento da convicção que Cheddi Jagan acalentou durante toda a sua vida: de que é possível eliminar a pobreza com os recursos atualmente disponíveis e com as políticas corretas.

Ainda que tenha havido mínimo sucesso, ocorreram falhas graves. O recente fracasso da Rodada Doha de negociações comerciais representou grande decepção para os países em desenvolvimento, que esperavam que a redução das barreiras comerciais contribuísse em ampla medida para o próprio crescimento econômico e para o desenvolvimento da economia mundial.

Apesar dos muitos motivos de desalento, inclusive a guerra no Iraque e a continuação das hostilidades em Israel e no Líbano, tem havido algum movimento, embora pouco significativo, da situação em que a pobreza era considerada o destino de países “inferiores” para o ponto em que hoje se reconhece a responsabilidade e o dever dos países desenvolvidos de fazer muito mais para eliminar esse flagelo. Os países em desenvolvimento têm idêntica responsabilidade de arrumar a própria casa e devem exercer essa responsabilidade.

As esperanças de Cheddi Jagan, tais como vislumbradas na Nova Ordem Humana Global, ajudaram a apontar o caminho, quando muitos não estavam olhando, ou não queriam ver. Esperemos que seus sonhos para a Guiana se realizem em breve. **DEP**

# Situação econômica e perspectivas do Paraguai

*Dionisio Borda\**

*Os resultados atuais (2003-2005) permitiram restabelecer o equilíbrio macroeconômico, pôr em ordem as finanças públicas e iniciar uma reativação econômica incipientes, depois de uma longa crise econômico-política (1982-2002); apesar disso, não se vislumbra uma estratégia de crescimento econômico sobre novas bases produtivas nem políticas sociais consistentes para reduzir a pobreza e a desigualdade. Desde a transição para a democracia, iniciada em 1989, o divórcio entre resultados econômicos e resultados eleitorais bloqueia o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento e de um novo modelo político para criar um crescimento duradouro e uma verdadeira democracia.*

## **I**ntrodução

O Paraguai, ao contrário dos demais países do continente, sofre o peso de duas décadas perdidas, a dos anos 80 e a dos anos 90, sem reformas e sem experiência democrática. Sua economia é fundamentalmente agropecuária, com pouca diversificação da produção, baixa produtividade, alto grau de desigualdade, fraco desenvolvimento do mercado e do Estado. Desde o advento da democracia (1989), a aplicação das medidas reformistas tem sido sempre parcial, descontínua e reversível. Essa situação resulta das limitações – por incapacidade e por interesses particulares – do estamento político e da burocracia estatal para traçar uma nova estratégia, capaz de romper com o antigo modelo econômico e político.

\* Ex-Ministro da Fazenda da República do Paraguai e Diretor do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Cadep).  
dborda@cadep.org.py

Com uma renda individual de US\$1.300, uma população próxima dos 6 milhões de habitantes, um PIB de US\$7.500 milhões gerado no setor agropecuário (30%) e uma população basicamente rural (49%), continua sendo o país com o menor desenvolvimento relativo do Mercosul. A economia paraguaia sofre de vários problemas estruturais que têm impedido seu crescimento econômico, principalmente durante o período 1982-2002, com uma crise bancária (1995-1998), uma crescente expansão do *deficit* fiscal (1999-2002) e atrasos no pagamento da dívida pública (2002).

A nova administração enfrenta uma pesada herança, mas inicia seu mandato (2003-2008) com uma legitimidade de origem com a qual não contavam os dois últimos governos; dispunha de um bom diagnóstico da situação econômica e de um programa de governo, com os resultados esperados no imediato, no curto e no médio prazos.

## **Crise econômica e política (1982-2002)**

O Paraguai iniciou o processo de reformas econômicas e de transição para a democracia depois do golpe de Estado de fevereiro de 1989. Com esta ação militar, abrem-se as portas para a democracia no país, depois de trinta e cinco anos de ditadura, mas, até agora, sem inverter a situação de baixo crescimento econômico e estabelecer uma nova forma de fazer política.

A atual administração (2003-2008) foi precedida por três presidentes eleitos (em 1989-1993; 1993-1998 e 1998-2003). O último, antes de completar um ano do seu mandato, foi substituído por um governo designado pelo Parlamento (1999-2003), diante de sua iminente destituição por julgamento político pelo assassinato do vice-presidente (março de 1999). Nesse período de dezesseis anos de democracia, deram-se, além disso, três tentativas fracassadas de golpe de Estado (dezembro de 1995, abril de 1996 e dezembro de 2001) que denotam a escassa tradição democrática da sociedade, particularmente da classe política, e o fraco desenvolvimento do Estado.

A primeira fase da crise econômica (1982-1988) identifica-se pela forte queda da taxa de crescimento econômico e pela deterioração do regime político autoritário. O crescimento médio anual do PIB e do PIB por habitante foi de 2% e de -1,1%, respectivamente.

A segunda etapa (1989-1998) começa com uma ligeira recuperação econômica, crescimento econômico de 2,9% e de 0,1% *per capita*, com o início da transição para a democracia (1989). Este foi um período de importantes mudanças na política econômica e institucional do país. Abandonou-se o regime de taxas múltiplas de câmbio e o controle de preços; liberaram-se os mercados financeiros e reduziram-se os depósitos compulsórios; simplificaram-se os impostos; promulgaram-se novas leis sobre reformas econômicas institucionais.

Nessa etapa ocorreram, porém, as maiores crises bancárias do país; de 34 bancos e 63 empresas financeiras, permaneceram na praça apenas 18 bancos e 22 financeiras, fechados principalmente entre 1995-1998, com um custo estimado de 10% do PIB.

Finalmente, a terceira fase (1999-2002) caracteriza-se por uma retração econômica e por uma crise de governabilidade. É um período marcado por três anos de recessão (1998, 2000 e 2002), um crescimento anual médio do PIB de 0,1% e uma taxa de crescimento econômico anual médio de -2,9% por habitante.

Durante esses ciclos ou etapas, a estrutura produtiva baseada no setor agrícola mudou pouco; seu crescimento foi desigual e esteve exposto a fatores exógenos adversos (clima e preço internacional). As duas décadas (1982-2002) marcadas pela queda da ditadura e pela transição democrática distinguiram-se pelo baixo crescimento econômico, com uma média anual de 2% e uma taxa do PIB de -0,8% por habitante. Essa estagnação econômica obedece, em parte, à fragilidade do modelo de desenvolvimento – baseado na agricultura de pouca diversificação dos produtos para exportação, no predomínio da criação de emprego e contratos do Estado e na triangulação de produtos de importação e reexportação – e, em parte, à vulnerabilidade própria dessa economia pequena e exposta à volatilidade interna e externa.

Além disso, com a transição, surgem dois fenômenos que criam instabilidade política. O primeiro é a permanente mudança de ministros, presidentes ou diretores de empresas e entidades públicas. Essas mudanças contribuem para criar incerteza, dados o baixo desenvolvimento institucional do Estado e a alta dependência das instituições em relação ao desempenho da liderança pessoal, para enfrentar uma determinada política. O segundo é o surgimento de problemas de governabilidade; estes últimos decorrem da duvidosa legitimidade dos governantes eleitos. As duas situações têm erodido a confiança e impedido o aumento dos níveis de inversão de capital.

Nem as dívidas públicas nem a hiperinflação, tipicamente observadas em outros países da região, explicam a estagnação econômica paraguaia de 1982-1998, devida antes à fragilidade da estrutura produtiva, à vulnerabilidade aos fatores exógenos e à instabilidade política. A deterioração da situação econômica e política ganha mais força em 1999-2002, quando o país sofre uma desaceleração econômica significativa, em parte como consequência da crise das economias da região e, em parte, pelos escassos resultados de algumas das reformas realizadas desde 1989, pela corrupção e pelos sinais de enfraquecimento da governabilidade.

### **Ponto de partida para a nova administração (2003-2008)**

Em agosto de 2003, a situação política e econômica refletia sérios problemas de curto e médio prazos. Esse crescimento lento da economia acarretou uma piora da situação de emprego e um aumento da pobreza e da desigualdade. A taxa de desemprego em 2002 chegava a 17,1% e o subemprego, a 22,5% do total da força de trabalho; a pobreza se elevava a 46,4%, com um aumento significativo da pobreza extrema, de 17% para 21,7% no conjunto do país e uma incidência maior na área rural.

A estabilidade macroeconômica também entrou em uma fase de deterioração e rápido desequilíbrio. Em primeiro lugar, a taxa de inflação e o *deficit* fiscal registraram uma considerável elevação. A inflação média anual em 1998-2002 foi de 10,3%, chegando a um pico de 14,6% em 2002. Da mesma forma, o déficit fiscal teve um crescimento explosivo, de -1,0% do PIB em 1998 para -3,3% em 2002. Uma das causas do rápido crescimento do *deficit* fiscal foi o *deficit* operacional das aposentadorias e pensões dos funcionários públicos, responsável por 75% do saldo fiscal negativo (2002). Ao mesmo tempo em que as receitas tributárias não aumentavam, o gasto com salários e o pagamento do serviço da dívida subiam, pressionando negativamente as contas fiscais.

Contrariamente à tendência dos últimos quinze anos, a dívida externa também aumentou e o pagamento da dívida sofria atrasos, sobretudo as dívidas internas e algumas dívidas externas com organismos bilaterais. As dívidas vencidas em agosto de 2003 totalizavam US\$64 milhões e, em 2002, o coeficiente da dívida pública chegava a 50,3%.

As variáveis macroeconômicas vinculadas ao sistema financeiro mostravam igualmente uma deterioração crescente em 2002: aumento no atraso dos pagamentos (13,5%), aumento da taxa de intermediação financeira (71,7%) e dolarização dos depósitos (69%) e créditos (60%).

Diante de tal situação, o novo governo (2003-2008) definiu quatro pilares no quadro de sua estratégia de desenvolvimento para os próximos cinco anos:

1. Recuperar a confiança nas instituições do Estado por meio da luta contra a corrupção, a evasão fiscal e a ineficiência da administração pública;
2. Promover a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas e no controle da gestão pública;
3. Promover o crescimento econômico com criação de emprego, com base em um novo modelo de desenvolvimento agroindustrial, com responsabilidade social, fiscal e ambiental; e
4. Reduzir a pobreza e a desigualdade com ações diretas e focalizadas, que permitam o acesso à saúde, à educação e aos serviços básicos, e políticas de equidade.

## Êxitos e progressos

A tarefa fundamental do novo governo centrava-se em recuperar a confiança interna e externa, enfrentar um conjunto de reformas, resolver os atrasos da dívida pública, restabelecer o equilíbrio fiscal, criar condições para a estabilidade macroeconômica e a reativação econômica e traçar as bases para um crescimento sustentado.

### *Governabilidade, transparência e confiança*

Para enfrentar os problemas imediatos e de curto prazo, um passo importante dado pelo governo foi a construção do consenso para restabelecer a governabilidade e dar sinais de uma gestão mais transparente. Um fato sem precedentes foi a assinatura (outubro de 2003) da “agenda interinstitucional entre os poderes Executivo e Legislativo” acerca dos principais projetos de lei que deveriam ser tratados para evitar a cessação de pagamentos, a crise fiscal e a vulnerabilidade financeira, e para promover a reativação econômica. Outro

acordo relevante para construir a confiança foi a assinatura (novembro de 2003) do “Acordo entre o Ministério da Fazenda e os membros da Associação de Bancos” para renegociar os vencimentos da dívida interna (títulos do Tesouro) de US\$138,1 milhões, inicialmente com três anos de prazo e uma taxa de juros de 9,5%. De acordo com as possibilidades financeiras reais do Estado paraguaio, o cumprimento de tal obrigação implicava estender para cinco anos o prazo de vencimento dos títulos, a uma taxa de juros menor, que fosse aumentando gradualmente.

O governo também firmou (novembro de 2003) com o setor empresarial o “Acordo para fomentar a formalidade, a competitividade, a equidade e a responsabilidade fiscal”. O governo se comprometeu a realizar uma série de reformas.

Por último, realizou-se um seminário, com a participação do gabinete presidido pelo Presidente da República, empresários e representantes da sociedade civil, para examinar os desafios do crescimento com equidade. Esse evento (26 de novembro de 2004) serviu para assinalar os problemas, as metas e as possíveis medidas em quatro áreas de interesse para o crescimento sustentável:

1. Competitividade e ambiente de negócios.
2. Diversificação da produção e exportação com maior valor agregado.
3. Produção agrícola e posse da terra.
4. Pobreza e desigualdade.

Esse plano econômico visa a objetivos intermediários, 2008, e a outros de médio prazo, 2011, bicentenário da independência nacional.

Outra atuação rápida do governo foi melhorar a transparência e a participação da sociedade. Os governos da fase de transição foram criticados por descuidar desses temas. Um primeiro passo do governo para garantir o esforço na luta contra a corrupção foi o acordo firmado (agosto de 2005) pelo Ministério da Fazenda com o Conselho Promotor do Sistema Nacional de Integridade e Transparência Internacional. Esses acordos serviriam para o Programa de Contratações Públicas, a administração fiscal, inclusive a alfândega, e para estabelecer a prática de prestar contas da gestão pública.

Depois de quarenta e três anos e de duas tentativas recentes (2001 e 2002), o governo conseguiu um acordo com o FMI (15 de dezembro de 2003). O *Stand by Agreement* estabelece dois objetivos: criar as condições para o crescimento



sustentado e a redução da pobreza, e resolver os problemas de gestão do governo, melhorando a eficiência e a transparência da função pública; conseguiu dois empréstimos internacionais de livre disponibilidade para evitar atrasos com os organismos multilaterais.

### ***Reformas do sistema de aposentadorias e pensões do setor público***

O início da reforma marca a promulgação da Lei n. 2.345 da Caixa Fiscal (dezembro de 2003). Esta reforma enfrentada pelo governo foi a modificação do sistema de aposentadorias e pensões do setor público, que criava um *deficit* operacional crescente, do qual o Governo Central assumia o encargo. Além do problema anual de transferência para cobrir o *deficit* operacional, o sistema exigia mudanças imediatas para: i) evitar a insustentabilidade no curto prazo; ii) diminuir a heterogeneidade dos diferentes caixas, com grave falta de equidade no sistema; e iii) corrigir a falta de portabilidade do sistema, que impede a um segurado mudar de um setor para outro dentro do governo.

A repercussão imediata da reforma foi a redução do *deficit* operacional de caixa pelo aumento, de 14% a 16%, do aporte do funcionário público em serviço ativo. Da mesma forma, melhorou a sustentabilidade de longo prazo do caixa e a divisão em duas direções independentes – aposentadorias e pensões – permitiu melhorar a gestão e diminuir o tráfico de influência e a corrupção.

### ***Reforma tributária***

A reforma contemplava a formalização da economia e a correção da carga tributária, muito reduzida (10% do PIB), mantendo alíquotas baixas; ampliar a base tributária e incorporar novos impostos. A norma tributária (Lei n. 125/91) continha demasiadas possibilidades legais de evasão (quarenta e seis isenções), que dificultavam a administração; sofria de inexplicáveis ausências de outros impostos universais, como o imposto sobre rendimentos pessoais ou sobre ganhos de capital ou sobre a renda de empreendimentos pecuários e agrícolas. A nova reforma simplificava o sistema com uma fórmula de 10-10-10; isto é, 10% de IVA (Imposto de Valor Agregado) para todos os produtos e serviços; 10% de impostos sobre os rendimentos pessoais superiores a dez salários mínimos legais e 10% sobre a renda de todas as empresas. A receita estimada

com a vigência plena da reforma era da ordem de 1,5% do PIB. Essa proposta, convertida na Lei n. 2.421 (julho de 2004), introduziu pela primeira vez o imposto de renda pessoal e o imposto sobre os ganhos das empresas agropecuárias e reduziu o IVA dos artigos da cesta familiar.

Existia forte resistência à Lei de Adequação Fiscal porque os impostos não se traduziam em melhores serviços. Este círculo vicioso – baixa carga tributária (10% do PIB) e maus serviços públicos – justificou não enfrentar os dois problemas: baixa competitividade e exíguos recursos fiscais. Por um lado, melhorar a competitividade não implica apenas ter taxas impositivas marginais baixas. Se assim fosse, o Paraguai teria estado em melhor situação, com um regime de isenções (legais), evasões (ilegais) e baixas taxas tributárias, já contempladas na lei anterior, e outras concessões: um IVA de 10% e imposto de renda sobre a empresa de 30%, subsídios ao óleo *diesel* e tarifas públicas não-atualizadas. Mesmo com esses privilégios, a competitividade do país não melhorou. Os altos *deficit* nos serviços públicos e a baixa qualidade do gasto público constituem dois problemas sérios para o desenvolvimento. Uma restrição é não destinar corretamente os recursos insuficientes para aplicação em pessoal e nos serviços e a outra é a baixa arrecadação em decorrência de corrupção e privilégios.

O de que se tratava então era de romper essa inconsistência histórica: maior necessidade de recursos para obras de infra-estrutura e investimento em capital humano para melhorar a competitividade do país, porém fazê-lo com menor carga tributária. O Paraguai é o país com a dotação de infra-estrutura e a qualificação de recursos humanos mais baixos da região e, paradoxalmente, aquele com a menor carga tributária.

### *Reforma do Código Alfandegário*

O novo Código Alfandegário atualiza as normas de acordo com os padrões internacionais e permite a modernização administrativa de uma instituição símbolo dos arranjos políticos e abre a possibilidade de profissionalização dos recursos humanos. A resistência à mudança não foi menor do que às outras reformas.

Uma primeira pressão criou-se no interior da instituição, o que reduziu a velocidade da mudança e sua entrada em vigor. A segunda originou-se dentro do próprio governo, fundamentalmente na fase de aplicação da lei que converte

a alfândega em uma entidade autônoma e cujo primeiro objetivo é a profissionalização dos funcionários.

## Reforma das finanças públicas e equilíbrio fiscal

As reformas na gestão do Ministério da Fazenda visavam a resultados imediatos em vários campos: reverter a situação do hiato financeiro; eliminar os atrasos da dívida; conter o *deficit* fiscal crescente para diminuir a evasão e a falta de transparência na arrecadação e melhorar a distribuição dos recursos; fazer inovações para aperfeiçoar o funcionamento institucional, fundamentalmente para planificar e fazer o acompanhamento das transferências, da execução dos empréstimos externos e do cumprimento das metas sociais e econômicas do setor público.

A estratégia traçada pelo Ministério da Fazenda, e alguns dos resultados mais importantes, estão centrados em quatro componentes: i) fortalecimento das entidades existentes para melhorar a gestão; ii) criação de novas unidades para fortalecer a administração e o controle; iii) desenvolvimento do governo eletrônico para ganhar eficiência e transparência; e iv) melhora da coordenação interinstitucional.

Depois de vários anos, reduz-se de forma significativa o *deficit* fiscal de – 0,4% do PIB em 2003. Em 2004, consegue-se 1,6% de *superavit* global e de 2,8% de *superavit* primário; e, em 2005, mantém-se o duplo *superavit*, global e primário, ainda que abaixo das cifras alcançadas anteriormente.

Do lado da receita, a carga tributária, que nos últimos anos (2000-2002) se mantinha abaixo dos 10% do PIB, deu um salto inicial para 10,3% em 2003, um aumento sem precedentes em 2004, alcançando 12,2% do PIB, e 0,84% em 2005. Esta carga tributária historicamente baixa é, em certa medida, contrabalançada pela contribuição dos *royalties* e compensações das duas empresas binacionais do Paraguai com o Brasil (Itaipu) e Argentina (Yaciretá). Ambas, mas principalmente Itaipu, contribuíram 4,1% e 3,2% do PIB em 2004 e 2005 (carga tributária ajustada).

A estrutura da receita tributária anterior à reforma permitiu um aumento de coeficiente da carga tributária, atribuível apenas à melhora da administração do setor. O imposto sobre o valor agregado (IVA) é o tributo de maior contribuição. Entre 2003 e 2005, superou os níveis anteriores, alcançando uma

participação de 4,4% e 5,2% do PIB, respectivamente. O IVA, que é de 10%, ainda mostra um alto nível de evasão e de isenções.

Como resultado da melhora na gestão e da vigência da nova Lei de Adequação Fiscal, aumentaram o número de contribuintes e a arrecadação. Entre 2002-2003, registraram-se 10,6% de contribuintes a mais; nos anos seguintes, os incrementos foram de 7,6% (2003-2004) e 9,7% (2004-2005), respectivamente. O mesmo movimento de alta observou-se na arrecadação: entre 2002-2003, o aumento foi de 12,3%, em seguida, 40,9% (2003-2004) e 14,1 (2004-2005).

Do lado da distribuição de recursos, chama a atenção a crescente rigidez dos gastos. Existe um forte desequilíbrio entre gastos correntes e de capital (inversão); nos últimos anos essa relação foi de 80:20. Em parte, deve-se este desequilíbrio à baixa execução dos investimentos, que atua como variável de ajustamento, quando os recursos são insuficientes. Ele não reflete, entretanto, apenas a insuficiência de fundos de contrapartida, mas também problemas de gestão.

Outra característica da rigidez dos gastos é a alta participação dos pagamentos de pessoal: soldos, salários e outros benefícios. Em 2003, essa participação no total dos gastos mantinha-se em torno de 43,9%, devido a alguns ajustes de salários na área de seguridade, porém em 2004 e 2005, graças a um maior controle nas contratações, a percentagem representada pelo pagamento de serviços pessoais baixou para 42,7% e 41,3%, respectivamente, sem ter enfrentado ainda a reforma do serviço civil, que é o verdadeiro gargalo.

Excluindo as amortizações, o pagamento de juros de empréstimos do setor da administração central, o pagamento de serviços pessoais e as transferências para cobrir os gastos operacionais com aposentadorias e pensões, são, em conjunto, maiores do que a carga tributária; ou seja, a arrecadação se destina a pagar soldos e a cobrir o *deficit* operacional do sistema de aposentadorias dos servidores públicos. Recentemente, em 2004, o gasto rígido com esses três itens (10,9%) manteve-se abaixo da carga tributária em quase dois pontos percentuais.

## **Recuperação econômica e equilíbrio macroeconômico**

Depois de um período de forte recessão, o crescimento do PIB inicia uma etapa de lenta recuperação, de 3,8% em 2003, de 4,1% em 2004 e uma nova retração, 3,4%, em 2005. Em dólares correntes, os níveis alcançados nos anos

2003-2005 foram de US\$5.616 milhões, 6.929 e 7.479 milhões, respectivamente. O PIB por habitante teve um crescimento positivo de 1,8% em 2003, de 2,1% em 2004 e uma expansão de apenas 0,8% em 2005. Os níveis do PIB *per capita* em dólares correntes foram de US\$978 em 2003, US\$1.205 em 2004 e US\$1.301 em 2005.

Um dos maiores êxitos dos primeiros dois anos da nova administração foi o controle da inflação. Em 2003, a taxa de inflação cai para 9,3% e, em 2004, para 2,8%. Essa taxa histórica – e a mais baixa da região nesse ano – foi o resultado, sem deixar de levar em conta a situação internacional favorável, da melhor coordenação da política econômica, principalmente do papel ativo da política fiscal, mediante o aumento da arrecadação e a recuperação da disciplina do lado dos gastos. Em 2005, a inflação voltou a subir, terminando em 9,9%.

Esse aumento de preços foi decorrência da elevação das cotações do petróleo – embora o ajuste dos preços domésticos tenha estado defasado em relação ao comportamento internacional do petróleo – e de maior flexibilização da política fiscal, principalmente pelo aumento dos gastos. Outro fator que contribuiu para o baixo nível dos preços foi o congelamento das tarifas públicas, particularmente da água. Depois dos ajustes de 2001, observa-se uma queda das tarifas em termos reais; nos últimos anos (2003-2005), a variação dos preços reais de eletricidade, água e telefone foi negativa.

Do lado do crédito, a relação entre a moeda nacional e a estrangeira evoluiu de 39:61, em 2002, para 52:47, em 2005. A redução da dolarização dos créditos coincide com um incremento do crédito em moeda nacional de 22,7% em 2004 e de 21,0% em 2005. Assim como os depósitos, os empréstimos também são de curto prazo, sendo este um dos fatores limitativos sérios para recuperar a demanda de investimentos privados. As taxas ativas de juro tiveram uma queda nos últimos dois anos. A taxa ponderada em moeda nacional baixou de 30% (em 2003) para 15,5% (2005). A taxa de crédito para o desenvolvimento lidera essa tendência para a baixa, por influência dos bancos públicos.

No tocante ao comércio internacional, o Paraguai é uma economia aberta, com um coeficiente de abertura, em 2003, de 55%. A exportação, como parcela do PIB, teve um incremento importante em 2000-2002 e 2003-2005, com valores de 14% e 22%, respectivamente, em decorrência da recuperação da economia regional, especialmente a do Brasil, principal mercado das exportações do Paraguai. As exportações cresceram de forma notável em 2003 e 2004, cerca de

23,5%, e 3,6% em 2005. A participação das importações também aumentou para 34,8% do PIB em 2003-2005, em comparação com 27,5% nos anos 2000-2002. A variação do saldo comercial negativo tem sido relativamente constante, de 15,5% do PIB.

Um fato marcante do comércio exterior do país é o fenômeno da reexportação; registram-se como importação para o Paraguai produtos que logo saem como exportação. Este tipo de transação veio caindo de 1995 até 2002. O comportamento da reexportação voltou a ganhar força em 2003 e 2004, mas sempre abaixo das exportações registradas.

## Obstáculos e restrições

As reformas iniciais perderam impulso. Reaparecem sinais de ingovernabilidade e de incerteza no curto prazo e há um enfraquecimento do compromisso de prosseguir com as reformas pendentes, assim como falta um rumo claro na construção de um novo modelo de desenvolvimento que permita crescimento econômico sustentado, redução da pobreza e diminuição da desigualdade. O eleitoreirismo precoce, primeiro para as internas do partido do governo (fevereiro e julho), em seguida para as eleições municipais (novembro) de 2006 e uma possível Assembléia Nacional Constituinte (2007), para modificar a Constituição no sentido de permitir a reeleição, são ameaças potenciais à manutenção de uma política econômica previsível para 2006-2008 e à garantia da governabilidade.

### *Debilitamento da governabilidade*

A incerteza com relação às *regras do jogo* recobra forças além das instâncias estritamente econômicas. A percepção de risco da sociedade e do setor privado cresce ante a insegurança das pessoas e dos bens. Apesar das mudanças dos membros do Supremo Tribunal de Justiça (sete novos ministros, de um total de nove membros em 2003), o Poder Judiciário não conseguiu oferecer garantias para a agilização dos processos e o cumprimento imparcial da lei. As repartições do fisco, os organismos de segurança, os efetivos policiais envolvidos em fatos delituosos, bem como legisladores acusados de corrupção, sem sanção do colegiado, tiram a credibilidade no funcionamento das instituições para criar um ambiente propício à atração de investimentos.

Observa-se o enfraquecimento crescente dos partidos políticos tradicionais como instâncias para a formulação de propostas e o debate de políticas públicas, e crescem as práticas de cooptação (concessão de prebendas e clientelismo) em detrimento da construção de instituições que promovam lideranças renovadoras. As eleições internas do partido oficialista põem em risco os êxitos e avanços alcançados nesses dois anos.

### *Reversibilidade da reforma e paralisação das mudanças*

Adicionalmente, os grupos setoriais e políticos de pressão defendem a *flexibilização das leis* aprovadas – Adequação Fiscal, Reformas de Pensões, Código Alfandegário, entre outras – pela modificação destas ou por meio de decretos de regulamentação, como sucedera nos anos 90 com as leis financeiras. A reversibilidade das reformas nem sempre responde a princípios de retificação por erros de elaboração ou equívocos na sua implantação, mas a concessões políticas para satisfazer interesses setoriais. Este é um dos círculos viciosos que explicam a baixa carga tributária e a debilidade do sistema financeiro na relação Estado-empresa.

Outro fato significativo é a paralisação das mudanças da norma legal (Lei 1.626) da *Função Pública*, que sofre de sérias deficiências para criar um serviço civil baseado nos méritos de eficiência e integridade da pessoa e da falta de um plano em execução sobre a profissionalização da burocracia do Estado. Nos orçamentos fiscais de 2003-2006, o aumento de cargos foi significativo.

São vários os problemas do serviço público. O primeiro é a sua falta de profissionalização, expressa no procedimento de ingresso e de promoção dos funcionários que não ocupam cargos de confiança; a ausência de competição e a meritocracia converteram o emprego público em parte do sistema de prebendas e de clientelismo político. Isso não só tem conseqüências sobre a eficiência da gestão, mas também coloca problemas de disciplina interna e de resistência à mudança, seja a capacitação ou o mecanismo de incentivo com base em resultados. O segundo, vinculado ao primeiro, é uma desproporção entre o número de cargos de menor hierarquia e o número de posições de nível médio e superior. A terceira limitação consiste nos baixos níveis salariais para cargos técnicos e de maior responsabilidade, comparados com a remuneração no setor privado. Essa situação é um caldo de cultura para a corrupção, as redes de tráfico de influência com as quais se reforçam os vínculos políticos.

Nas condições atuais, não se percebe um compromisso sério do governo com a reforma do Estado, principalmente das *empresas públicas e entidades autárquicas*. Com exceção da empresa pública de eletricidade, Ande, as empresas de água, petróleo e cimento têm excesso de funcionários, dívidas atrasadas com fornecedores ou a serem pagas pelo Tesouro Nacional e uma deterioração do seu serviço. Essas reformas faziam parte dos acordos não cumpridos com a sociedade civil e com os partidos políticos de oposição.

Tampouco se avança na melhora dos *mecanismos de controle* da administração dos recursos do Estado e continua insuficiente o controle do Estado no manejo dos recursos financeiros transferidos aos governos infranacionais, o que pode prejudicar os êxitos fiscais assinalados no futuro imediato. A doação de Itaipu para gastos sociais não faz parte do orçamento fiscal e está sendo questionada pela falta de transparência na aplicação desses recursos para os programas sociais. Por um lado, a entidade que deve ocupar-se da política energética dedica-se a realizar programas sociais e, por outro, as entidades que devem ocupar-se da estratégia para a luta contra a pobreza não têm recursos domésticos suficientes para fazer face aos seus programas. O pouco esforço na reforma do serviço público e no fortalecimento do mecanismo de controle – especialmente a Auditoria Geral da Nação, dependente da Presidência da República, sobretudo do lado das despesas – subtrai credibilidade à luta contra a corrupção quando esta se restringe unicamente à melhora da arrecadação e a alguns êxitos nas contratações públicas.

### *Melhora da competitividade*

Estabelecer um *novo modelo de desenvolvimento* – baseado na agroindústria, na maior produtividade da unidade agrícola familiar, no aumento da inversão em capital humano e físico para conseguir vantagens da integração e maiores oportunidades para que os pobres tenham acesso aos serviços e aos recursos – é algo que foi afastado da atual agenda de governo.

O Paraguai precisa criar incentivos, oferecer garantia e aplicar uma política de crescimento econômico sustentável baseado no uso intensivo da mão-de-obra e dos recursos naturais. Esse desafio implica acompanhar o setor privado inovador para utilizar plenamente sua capacidade instalada e incrementar a inversão. Além do crédito de médio prazo, que se espera dinamizar por intermédio da nova Agência Financeira de Desenvolvimento, é necessário



destinar recursos para melhorar a infra-estrutura física e investir em capital humano.

### *Desafio na área social*

No campo social, continuam os altos níveis de *desocupação*, enquanto a pobreza e a pobreza extrema não recuam com a retomada econômica dos últimos anos. Cresce a tensão social no setor rural e no empresariado agrícola dedicado à produção de soja e à pecuária. Trata-se de empresas que usam a terra e a tecnologia de forma extensiva, e o conflito gira em torno de: i) uso intensivo de agroquímicos, sem nenhuma capacidade de regulamentação por parte do Estado para evitar danos à saúde e ao meio ambiente; ii) criação de um mercado dinâmico da terra, que eleve o seu preço e provoque uma crescente migração campo-cidade.

A falta de oportunidade de *inserção da mão-de-obra* rural na área urbana provocou uma migração crescente para o exterior. Calcula-se em torno de US\$500 milhões as remessas de residentes paraguaios em países como Espanha, Itália, Estados Unidos, Japão, Alemanha e outros. Essas remessas ocupam hoje o quarto ou o quinto lugares como geradoras de divisas na economia paraguaia.

Além do atraso das reformas programadas – ligadas às empresas públicas, aos bancos de primeira linha, ao desenvolvimento das agências reguladoras e ao fortalecimento do sistema financeiros –, a prioridade do governo é dar sinais claros e passos firmes de mudança do modelo de desenvolvimento. A alta dependência de alguns poucos produtos agrícolas de baixo valor agregado, do comércio de triangulação, bem como a ação discricionária e a ineficiência do Estado como principal agente na demanda de bens e na criação de emprego não são os pilares para alcançar o crescimento sustentado.

## **Conclusões**

Em conclusão, os progressos feitos nesses dois anos permitiram restabelecer o equilíbrio fiscal, eliminar os atrasos da dívida externa, iniciar uma recuperação econômica, com a ajuda das condições favoráveis da região, e recuperar, tanto interna como externamente, a confiança no governo. Essa confiança permitiu manter as condições de governabilidade e uma reativação

econômica incipiente. No entanto, essas mudanças não se refletem em uma modificação das regras do jogo.

Os que buscam rendimentos (*rent seeking*), no âmbito público ou no mercado, ou empresas ligadas ao Estado, ainda têm forças suficientes para impor-se aos setores inovadores, quer no campo econômico, quer no político. A disputa pelo controle do Estado continua sendo uma luta pelo controle da renda econômica. Essa concepção do poder entrava o desenvolvimento do mercado, do Estado e do exercício da democracia, além do ato eleitoral e das tentativas de reformas econômicas.

Esse círculo vicioso de atraso político-econômico e sua desvinculação do incentivo eleitoral constituem algumas das causas da longa estagnação e do isolamento do Paraguai, e continuam retardando o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento competitivo, baseado em distribuição mais equitativa das oportunidades e dos recursos e de um sistema de incentivos que rompa com o niilismo cristalizado na transição democrática. O índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional mostra que o Paraguai está entre os países mais corruptos, em 144º lugar entre 158 países. Segundo o índice de competitividade, informe do Foro Econômico Mundial, a economia paraguaia é uma das menos competitivas; sua colocação é a 113ª entre 117. E é o país com o mais baixo índice de apreço pela democracia; só 13% da população estão satisfeitos com ela, segundo o Latinobarômetro. Esses números mostram que ainda faltam tempo e espaço para a transição econômica e política no Paraguai ver a luz no fim do túnel. **DEP**

# Visão estratégica regional da política externa do Peru

*José Antonio García Belaunde\**

A

té o final da década de 1960, a política exterior peruana caracterizou-se pelo enfoque jurídico em defesa do patrimônio territorial do Estado, desenvolvido por meio das numerosas gestões e negociações executadas para resolver as disputas de fronteiras com os países vizinhos. Deve-se recordar que, no início do século XX, não estavam completamente demarcados os limites do Peru com nenhum de seus cinco vizinhos. Além disso, o extremo meridional do território continuava ocupado pelo Chile. Em tais circunstâncias, o Estado carecia de um perfil territorial preciso, e a defesa patrimonial constituía, logicamente, a principal tarefa da diplomacia peruana.

No decorrer das quatro décadas entre 1902 e 1942, graças aos nobres esforços de internacionalistas reconhecidos como Alberto Ulloa, Víctor M. Maúrtua, Víctor Andrés Belaunde e Raúl Porras Barrenechea, entre outros, foi possível chegar a arranjos limítrofes definitivos com todos os países vizinhos,

\* Ministro das Relações Exteriores da República do Peru.  
informes@ree.gob.pe

recorrendo-se a uma série de mecanismos de solução de controvérsias, inclusive negociações diretas, arbitragem, bons ofícios e mediações. Não obstante, em alguns casos, a assinatura de tratados de limites não foi suficiente para que se considerassem concluídas as polêmicas bilaterais, devido a problemas gerados pela execução de tais instrumentos.

A demarcação acordada entre o Peru e a Colômbia em 1922 exigiu negociações complementares em 1933 e 1934 para que fosse formalmente sancionada, após o incidente militar ocorrido na localidade amazônica de Leticia. A questão do cumprimento das obrigações não-territoriais acordadas pelo Chile no tratado de limites de 1929 somente foi resolvido recentemente, em 1999, com a assinatura da Ata de Lima. O caso da fronteira entre o Peru e o Equador é bem mais conhecido. Embora tenha sido delimitada em 1942 com a assinatura do Protocolo do Rio de Janeiro, divergências substantivas sobre a demarcação da fronteira permaneceram sem solução durante décadas e provocaram graves conflitos militares em 1981 e 1995. A solução definitiva do problema exigiu uma complexa e prolongada negociação plurilateral, com o concurso ativo dos quatro países garantes do Protocolo, que culminou em 1998 com a assinatura dos Acordos de Brasília.

Levando em consideração o contexto histórico apresentado de forma resumida, não é surpreendente que durante o século XX o enfoque jurídico baseado na defesa do patrimônio territorial tenha predominado no Peru. Somente no final da década de 60 houve condições para que fosse aceita uma nova visão da gestão externa peruana, em função das características e dos interesses do país e de sua projeção internacional. Como resultado de frutífera reflexão alimentada pela escola de sociologia política francesa, foram identificados objetivos de política externa que continuam em vigor nesta data, com os ajustes e reajustes logicamente necessários diante de um contexto mundial mutável e incerto.

Essa reflexão, inspirada e dirigida pela ação e pensamento de Carlos García Bedoya, figura-chave da diplomacia peruana, definiu caminhos para consolidar a projeção internacional do Peru, à base das continuidades históricas e dos componentes geográficos que convergem em seu território nacional. Uma geração de jovens diplomatas peruanos, à qual pertencço, teve a sorte e o privilégio de ser testemunha e de colaborar de alguma forma na gestação da nova visão política organizada e executada a partir do início dos anos do decênio de 70.

Hoje, décadas depois, nós, herdeiros dessa enriquecedora experiência prática e teórica, temos o dever de forjar a consecução dos objetivos cuja consolidação continua a corresponder aos interesses vitais do Peru.

As condições impostas pelo atual panorama internacional não debilitam e, pelo contrário, reforçam a validade dos objetivos centrais de política exterior claramente identificados há trinta anos. Exemplo claro disso é a constatação de que a integração regional é a forma inelutável de permitir o desenvolvimento de estados individualmente débeis. O desaparecimento do mundo bipolar e a globalização da economia, fenômenos imprevisíveis em meados dos anos da década de 70, confirmam que é indispensável consolidar a integração. Este é o único caminho para assegurar a melhor inserção possível no mundo global. A competição no mundo globalizado, tanto em termos de intercâmbio de bens e serviços quanto em termos de presença política, tem por condição necessária a conformação de unidades políticas e econômicas regionais.

No decênio de 70, discutia-se a possibilidade de estabelecer uma nova ordem econômica mundial, à base de um diálogo Norte-Sul. Surgiu, com efeito, uma nova ordem, a globalização, e modificou de maneira radical o sistema econômico internacional, ainda que de forma completamente diferente em relação às aspirações de equidade e justiça que alimentavam o diálogo Norte-Sul, hoje defunto. O hiato entre países ricos e pobres aumentou e o papel da produção e manufatura de matérias primas cedeu lugar, no comércio internacional, ao crescente intercâmbio de serviços, informação, instrumentos financeiros e alta tecnologia. A tradicional divisão internacional do trabalho foi reestruturada e agora prevalece a divisão regional entre blocos de países que concentram o fluxo comercial e financeiro. No atual contexto global, a formação de espaços econômicos plurinacionais já não é uma noção abstrata, e sim um imperativo muito concreto que emana da realidade internacional.

Até 1990, tinha validade a perspectiva não-alinhada diante de blocos de países antagônicos que se enfrentavam por motivações ideológicas e razões de segurança. O vácuo produzido pelo rápido desaparecimento do bloco de países socialistas foi preenchido pela unipolaridade estratégica e militar dos Estados Unidos, sem maior contrapeso ou equilíbrio. Não obstante, os desafios e ameaças globais exigem concertação política e modalidades de gestão transversal que fogem aos limites de uma perspectiva alinhada à visão unipolar nascida nos Estados Unidos. Isso pressupõe que a unidade regional adquira importância

ainda maior para concretizar e defender políticas que permitam o desenvolvimento de nossos países, dentro de um panorama internacional caracterizado pela presença de uma superpotência e pela interação de blocos políticos e econômicos. Nossa capacidade de interlocução nesse cenário, como atores isolados, é mínima, talvez nula.

Conseqüentemente, a América do Sul enfrenta hoje o desafio de conseguir a melhor inserção possível no panorama global, fortalecida por meio de uma atuação projetada e executada de maneira conjunta e integrada. Esse desafio, comum a todos os Estados sul-americanos, cria a necessidade de entrelaçar nossos países por meio de vínculos que enriqueçam efetiva e qualitativamente a fluidez das comunicações e os laços e intercâmbios entre nossos territórios nacionais, assim como entre os mecanismos de integração que coexistem na região. Isso exige a convergência negociada de interesses e políticas nacionais para identificar as modalidades de vinculação cujo fortalecimento facilite nosso desenvolvimento.

A integração constitui, em última instância, uma responsabilidade compartilhada, um dever que nasce da semelhança das demandas sociais colocadas pelos cidadãos dos países sul-americanos. A percepção da região como um conjunto convergente de mecanismos de integração e de estados nacionais repousa sobre a base da semelhança de nossos contextos sociais. Em outras palavras, a noção de comunidade inerente ao conceito de integração regional responde à conjunção de agendas governamentais que enfrentam desafios comuns, tanto provenientes das demandas dos cidadãos quanto impostos pelo cenário internacional.

Esse conceito foi expressamente recolhido na Declaração de Cusco, de dezembro de 2004, que deu origem à Comunidade Sul-americana de Nações. A convergência das políticas nacionais foi definida como fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento das capacidades internas de nossos países, para melhorar sua inserção internacional e o acesso a melhores níveis de vida para seus cidadãos. Nossa identidade compartilhada foi caracterizada como resultado de uma história de lutas contra desafios internos e externos comuns, assim como expressão de uma visão comum do desenvolvimento que se baseia essencialmente no compromisso de atender às mesmas exigências sociais: a luta contra a pobreza, a eliminação da fome, a geração de empregos e o acesso universal à saúde e à educação. Assim, a política externa do novo governo do Peru ajusta-se aos objetivos da Declaração de Cusco.

## O Peru e o novo governo de Alan García

Os objetivos do governo se dirigem concretamente a enfrentar a fratura social peruana, em que a metade da população é pobre e um quinto dela sobrevive em condições de extrema pobreza. Como resposta a essa situação, a luta contra a pobreza é a prioridade central do governo peruano. Isso leva sua gestão externa a unir esforços com os países da região a fim de impulsionar uma agenda de desenvolvimento orientada à consecução de crescimento estável, com equidade e inclusão social.

O governo do Peru busca também consolidar internamente a governabilidade sustentada na participação dos cidadãos e na transparência na condução da administração pública. O objetivo governamental é combater o descrédito do Estado por meio de uma administração com sentido de responsabilidade e por sua aproximação à população que reside tanto no território nacional quanto no estrangeiro. Nessa perspectiva, uma das linhas básicas da política externa é dar atenção privilegiada aos direitos dos compatriotas no exterior e facilitar sua integração no país que os acolhe.

Com essa orientação, o governo assume também a tarefa de aprofundar uma cultura do dever, como um dos pilares para recompor a relação entre a sociedade e o Estado. O objetivo que se busca com essa tarefa tem alcance interno e externo. No plano interno, sua meta é que os cidadãos participem cada vez mais na elaboração das políticas públicas. No plano externo, o objetivo é incentivar a população a assumir progressivamente papel de protagonista a fim de dotar de conteúdo social a integração regional, mediante a intensificação qualitativa da comunicação e do intercâmbio por meio de nossas fronteiras. O governo do Peru concorda plenamente que a crescente interação entre as empresas e a sociedade civil precisa ser impulsionada a partir do Estado, como fator-chave da dinâmica de integração do espaço sul-americano.

O esquema conceitual contemporâneo da política exterior peruana parte da noção de cenários nos quais se desenvolve a ação externa do país, conforme a projeção de seus espaços oceânico, andino e amazônico. Isso não pressupõe um conjunto de círculos concêntricos com influência decrescente a partir do centro, e sim a concorrência simultânea dos diferentes cenários, conferindo-se a cada um a prioridade e o peso específico correspondentes a cada conjuntura determinada.

O primeiro cenário da ação externa é definido pelo entorno geográfico imediato formado pelos países vizinhos. O segundo gira em volta da sub-região

andina e da região sul-americana, por meio da consolidação dos processos de integração. O terceiro cenário é definido pelas relações com a potência dominante ou hegemônica mundial, os Estados Unidos, e o conjunto de potências ou blocos do restante do mundo.

Cabe notar que na concepção original do esquema esboçado, inicialmente projetado num contexto bipolar, as aproximações do Peru com o resto do mundo eram influenciadas pelo papel dos atores diante dos Estados Unidos, como poder hegemônico continental. Hoje as relações com o resto do mundo são definidas com vistas a melhorar a inserção do Peru, por meio de sua integração aos blocos que correspondem a sua projeção internacional.

Paralelamente, o plano multilateral, entendido como um campo de ação externa próprio, é definido pela convergência das características específicas do poder crescente conferido às organizações internacionais. Por um lado, o âmbito multilateral tem a capacidade de impor certas decisões aos estados e isso condiciona a margem de ação estatal quanto às alternativas políticas efetivamente disponíveis. Por outro lado, o âmbito multilateral constitui, por si mesmo, um cenário no qual entra em jogo a negociação de interesses e aspirações nacionais, com vistas a impor ou evitar a imposição das decisões multilaterais. Em consequência disso, o multilateralismo é o cenário propício para que os países de média e baixa renda possamos participar da formulação e aprovação de normas internacionais, num quadro internacional no qual a legislação multilateral adquire novos e mais amplos âmbitos de competência.

Não obstante, é preciso destacar que a ampliação do campo de ação multilateral tem-se traduzido pela supremacia do direito internacional. A constrição multilateral dos impulsos unilaterais da superpotência restante é uma tarefa pendente. Coexistem no sistema internacional tendências opostas à globalização e à fragmentação, que geram ameaças globais, criam insegurança e instabilidade internacionais e debilitam a governabilidade dos estados. A extensão mundial da pobreza, a exclusão social e a degradação ambiental são grandes desafios enfrentados pelo multilateralismo. A ação multilateral exige uma visão integral dos mencionados fatores de desintegração e instabilidade para assegurar a paz e a segurança internacionais.

Voltando ao plano interestatal, o papel central desempenhado pelas relações com os países vizinhos é uma característica perfeitamente relevante para o caso peruano, devido à localização do país no mapa físico sul-americano e ao



número elevado de suas fronteiras internacionais. A transferência do foco da política externa peruana, da problemática tradicional dos limites para a problemática da relação política com os países vizinhos, dirigia-se ao fomento do aproveitamento conjunto de elementos territoriais que compõem interesses conjugados com os dos países vizinhos, mesmo em situações nas quais possam persistir divergências remanescentes de caráter limítrofe. Interessa-nos estabelecer políticas de cooperação, antes que de confrontação.

## O eixo da integração

Dentro dessa perspectiva, a geração e aprofundamento dos processos de integração fronteiriça e a cooperação bilateral continuam a ser uma tarefa política prioritária no entorno geográfico imediato. Isso significa que a gestão das diversas variáveis com cada país vizinho deve estar orientada a enriquecer a fluidez do relacionamento em seu conjunto, mantendo em canais separados a administração dos temas nos quais os interesses em jogo não coincidam ou diverjam. O objetivo político específico consiste em liberar os óbices à projeção internacional e evitar que divergências bilaterais passem a constituir fatores de paralisação. Com esse enfoque é possível preservar a mobilidade da ação externa e impedir que o conjunto da relação bilateral fique subordinado a temas discordantes.

No caso peruano, o entorno imediato não se esgota com as relações de vizinhança, pois está superposto ao cenário regional, dada a localização geográfica do país. Esta estabelece, por conseguinte, uma estreita inter-relação do cenário vizinho com o regional. Tudo isso significa que a integração fronteiriça do Peru constitui campo adequado para encontrar sinergias com a cooperação desenvolvida por meio dos mecanismos de integração. O fortalecimento de nossos esquemas de integração fronteiriça será, portanto, conducente ao aprofundamento da dinâmica de integração regional e vice-versa.

No território peruano convergem o maciço central da coluna vertebral continental formada pelos Andes e pelo nascimento da principal bacia fluvial sul-americana: a bacia amazônica. Conseqüentemente, o Peru desempenha o papel de pivô do eixo natural que percorre verticalmente a América do Sul e que por sua vez forma, com o Brasil, o núcleo do horizonte transversal amazônico, assim como a saída natural da produção do mencionado espaço geográfico em direção ao Pacífico. Devido a isso, a perspectiva peruana de integração regional

ampliou-se segundo uma seqüência que abarca os espaços andino, amazônico, sul-americano, inclusive a projeção transpácífica.

A identificação da integração andina como eixo da ação externa peruana foi uma decisão eminentemente política. De acordo com sua concepção original, conforme os paradigmas vigentes no final da década de 60, o objetivo imediato foi ampliar os mercados nacionais a fim de permitir a industrialização por meio da substituição de importações. Os países andinos haviam coexistido até então sem engajar-se em comércio mais significativo entre si e sem concertar medidas em conjunto. Não obstante, o modelo integrador foi concebido como um processo que, sobre a base de um mercado comum, conduzisse à concertação política para realçar a presença internacional do conjunto.

Os signatários originais do Acordo de Cartagena de 1969 – Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru – desenvolveram uma dinâmica ativa que se consubstanciou na adoção de um vasto conjunto de normas e regulamentos e no significativo aumento do comércio entre os membros do pacto. A entrada da Venezuela em 1973 provocou a renegociação dos programas industriais e, pouco depois, o governo militar instaurado naquele ano no Chile exigiu a revisão do regime comum adotado para o tratamento do capital estrangeiro. O debate desse tema motivou a retirada do Chile do grupo andino, em setembro de 1976. A saída do Chile representou um questionamento substantivo do modelo de desenvolvimento andino e isso retardou a integração econômica dos membros restantes.

A dimensão política do processo de integração adquiriu impulso em 1979, quando o chanceler do Peru, na época Carlos García Bedoya, promoveu a criação do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores. Essa iniciativa correspondeu ao propósito de articular uma resposta política comum diante da crise na Nicarágua. A ação política andina evitou a intervenção militar e permitiu encontrar uma solução para o conflito, com a queda da ditadura somozista. No final daquele ano, a ação do Conselho Andino impediu a consolidação de um golpe militar na Bolívia e assegurou o retorno da institucionalidade democrática naquele país.

Mediante a mencionada experiência de ação política conjunta, a integração andina vinculou-se à defesa da democracia e dos direitos humanos. No ano seguinte, 1980, com a presença dos governos democráticos de todos os países andinos, seus Chefes de Estado subscreveram o compromisso de defender

obrigatoriamente os direitos individuais e acordaram expressamente que a ação conjunta na proteção desses direitos não constitui violação do princípio de não-intervenção. A identificação da democracia com a integração sub-regional levou finalmente à assinatura, em 1998, da Declaração sobre o Compromisso da Comunidade Andina para a Democracia, instrumento que facilitou a incorporação, no ano seguinte, de uma cláusula democrática ao Protocolo Adicional do Acordo de Cartagena.

Embora o âmbito andino tenha sido o caminho privilegiado pelo Peru para estimular a integração, o componente territorial amazônico projeta inelutavelmente sua ação externa para o espaço físico central da América do Sul, com vistas a assegurar o desenvolvimento coerente, eficaz e sustentável da Amazônia. A formulação inicial, na década de 70, desse fator condicionante da política externa peruana, despertou certo ceticismo. Não obstante, o tema da Amazônia encontra-se agora no centro do debate internacional e adquirirá fatalmente relevância crescente, na medida em que esse espaço concentra um quarto da biodiversidade mundial e conta com oito milhões de quilômetros quadrados de florestas compartilhadas pelos oito países amazônicos.

A assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978 correspondeu precisamente à necessidade de articular esforços conjuntos para preservar e utilizar de modo racional o espaço natural que compartilhamos. Nesse sentido, o aprofundamento do TCA com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca) constituiu uma aposta estratégica para cada um de seus membros e para a região em seu conjunto. A crucial importância ecológica do espaço amazônico em escala mundial não fará senão aumentar, com o tempo, o papel político que essa organização terá de desempenhar – perspectiva essa cuja dimensão real ainda nos é difícil compreender completamente.

Cabe sublinhar que o interesse peruano em impulsionar a cooperação amazônica, além de derivar da importância natural inerente à bacia, complementou significativamente as relações com os países vizinhos, concertadas por meio do trabalho das comissões mistas bilaterais, de tal maneira que, no âmbito amazônico, as ações adotadas nos cenários vicinal e regional se tornem mutuamente enriquecedoras.

A composição andina e amazônica do Peru é compartilhada por cinco membros da Comunidade Andina de Nações (CAN). Isso fez que a CAN e a

Otca subscrevessem, em 2004, o memorando de entendimento para colaborar no cumprimento de interesses e objetivos comuns no que toca à integração regional e à conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, com vistas à aplicação das medidas necessárias para assegurar o desenvolvimento sustentável da região. De comum acordo, decidiu-se que a coordenação e a cooperação se concentrariam nas áreas de recursos hídricos, florestas, solos, zonas protegidas e no conjunto de temas relacionados com a biodiversidade, entre outros.

O entendimento alcançado entre a CAN e a Otca é uma demonstração concreta da vinculação entre os mecanismos regionais em que se baseia a construção da integração sul-americana.

O Peru promoveu a intensificação desse tipo de vinculação desde o final do decênio de 70, procurando facilitar o desenvolvimento da ação conjunta regional. A concertação política andina alcançada em 1979, por exemplo, serviu de modelo para o grupo de Contadora, criado para mediar a crise centro-americana ocorrida na década de 80. O governo peruano resolveu, em 1985, fortalecer essa gestão mediadora com a criação do Grupo de Apoio a Contadora, composto pela Argentina, pelo Brasil, Peru e Uruguai.

Com base na vinculação entre ambos os grupos, desenvolveu-se o mecanismo de consulta e concertação política denominado Grupo dos Oito, o qual, uma vez ampliado, converteu-se mais tarde em Grupo do Rio, uma instância que abarca o conjunto dos países latino-americanos sob um esquema informal sem apoio institucional. A amplitude do Grupo do Rio acarretou, no entanto, a redução da força da ação do mecanismo, na medida em que a consecução dos objetivos comuns diminuiu significativamente com o aumento dos membros. Os indícios demonstram que o aumento de sua representatividade coincidiu com o enfraquecimento de sua projeção internacional e de sua ação política.

Durante o primeiro governo do presidente Alan García (1985-1990), o Peru procurou também incorporar ao Sistema Econômico Latino-Americano (Sela) uma instância de diálogo político, com vistas a converter o mencionado organismo em um Sistema de Estados Latino-Americanos que abarcasse os interesses políticos e econômicos da região. Segundo o projeto original, a experiência política conjunta do Grupo dos Oito seria incorporada ao novo sistema latino-americano, sob um modelo de concertação política e integração econômica que incluiria os 26 membros do Sela. O projeto político, entretanto, não se solidificou e o próprio organismo perdeu validade ao longo da década

de 90 diante das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Cabe assinalar que, na formulação das iniciativas latino-americanas impulsionadas pelo Peru durante o período 1985-1990, objetivos permanentes de política exterior e premissas ideológicas do Partido Aprista Peruano coincidiram no governo da época. Não é por acaso que o nome dessa agremiação política deriva da Aliança Popular Revolucionária Americana (Apra), propugnada desde a década de 20 pelo fundador e ideólogo do partido, Victor Raúl Haya de la Torre. A doutrina originária do aprismo surgiu da defesa continental contra o imperialismo. Segundo o pensamento primígeno de Haya da la Torre, a unidade política da América Latina, ou Indo-América segundo ele, era uma necessidade para conservar a liberdade e opor-se aos interesses imperialistas. O nacionalismo indo-americano, conforme seu ponto de vista, ultrapassava as fronteiras políticas e abarcava a grande nação formada por todos os países latino-americanos.

Não obstante, as limitações dos modelos integradores de alcance latino-americano plasmados no Grupo do Rio e no Sela, assim como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), levam-nos à conclusão de que é mais viável construir a unidade com base no somatório dos processos de integração existentes no interior da região. A dinâmica de integração com maior capacidade de concretização parte da conjugação da ação conjunta em espaços mais reduzidos e com número menor de membros, como o CAN e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), para ligá-la escalonadamente a esquemas de maior envergadura. Esse enfoque implica intensificar de maneira paralela a integração física, energética, comercial e cultural, sem subordinar a agenda de interesses comuns à coincidência de ideologias políticas.

A integração, no caso sul-americano, necessita de que o Brasil desempenhe o papel de animador do projeto de articulação regional. Nesse sentido, o Brasil assumiu, a partir do ano 2000, a liderança regional que lhe cabe, quando propôs a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações e promoveu a adoção da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), concebida como pilar físico do projeto comunitário. A integração da infra-estrutura regional orienta-se para o reordenamento do espaço sul-americano a fim de inseri-lo de maneira mais competitiva no contexto globalizado e criar condições viáveis para o desenvolvimento descentralizado no interior de cada Estado.

O Brasil demonstrou também seu compromisso com o projeto comunitário ao remover os empecilhos para as negociações comerciais CAN–Mercosul tendentes a estabelecer uma zona sul-americana de livre comércio. Em 2003, chegou-se a um acordo Peru–Mercosul e, no ano seguinte, a Colômbia, o Equador e a Venezuela fizeram o mesmo, já que a Bolívia contava desde 1996 com um Acordo de Complementação Econômica com o Mercosul.

A colaboração entre o Brasil e o Peru para organizar a criação da Comunidade Sul-americana de Nações ativou-se a partir da aliança estratégica estabelecida entre ambos em 2003. Essa medida permitiu a conclusão do acordo comercial Peru–Mercosul e isso facilitou a assinatura dos acordos semelhantes com os países andinos restantes, de tal maneira que em 2004 já se pudesse contar com os instrumentos de integração física e de livre comércio propícios para a consecução do lançamento do projeto comunitário sul-americano, decisão política executada no final daquele ano com a assinatura da Declaração de Cusco.

A tarefa que resta, não obstante, continua a ser ampla para assegurar a concretização do projeto comunitário regional, ainda que este tenha a vantagem de contar com a densa trama integradora tecida na América do Sul. Seu aprofundamento exige ampliar o livre comércio para além dos bens e serviços e fortalecer a segurança, assim como desenvolver sua moldura normativa e mecanismos financeiros. O caminho aberto em relação à integração física por meio da Iirsa deve ser imitado pelos setores energéticos e pelos do campo ambiental, de tal forma que sejam reforçadas a complementaridade e a comunidade de critérios para o desenvolvimento sustentável.

Finalmente, o grande desafio continua a ser consolidar uma coordenação política que nos permita adquirir projeção internacional significativa e eficaz. A globalização em si mesma não facilita a luta contra a pobreza e a exclusão, exigida por nossas sociedades. A inserção inadequada ou desvantajosa no mundo global afeta as condições de coesão social dos Estados mais débeis, sejam eles de rendas médias, sejam de rendas baixas. Conseqüentemente, a ação política conjunta da América do Sul exige uma visão comum clara do modelo de desenvolvimento sustentável com inclusão social necessária, assim como uma capacidade real de promover e defender a mencionada visão comum no cenário internacional.

## A orientação regional da política externa

O primeiro cenário da ação externa peruana, tal como assinalamos, é o entorno da vizinhança imediata. No caso peruano, esse entorno coincide com os âmbitos físicos da integração andina e da cooperação amazônica. Nossos vizinhos são nossos sócios, ou associados, no CAN. Por sua vez, todos os nossos vizinhos, com exceção do Chile, são países amazônicos. Com o Brasil compartilhamos, além disso, a principal via fluvial amazônica e sua projeção bioceânica. Isso significa que a política peruana de vizinhança tem papel preponderante na complementação das medidas de cooperação bilateral com as iniciativas de cooperação andina e amazônica. Em conseqüência, a intensificação de nossas relações com os países vizinhos estimula a integração regional. Em caso contrário, a política exterior peruana desempenharia um papel dissociador na região.

A primeira prioridade externa do governo peruano tem sido conduzir uma política ativa de estreitamento de vínculos no entorno vicinal imediato, com vistas a concertar agendas bilaterais construtivas, sobretudo nas zonas fronteiriças que são de menor desenvolvimento relativo. Na execução dessa política é que foi levada a cabo uma espécie de ofensiva de visitas presidenciais e ministeriais aos países vizinhos. O dr. Alan García visitou, na qualidade de presidente eleito, o Brasil, o Chile, a Colômbia e o Equador. Uma vez nomeado Ministro das Relações Exteriores, durante os primeiros sessenta dias de governo, realizei visitas de trabalho ao Brasil, ao Equador, à Bolívia e ao Chile e recebi, em Lima, os chanceleres do Chile e da Colômbia.

A meta que nos anima é concentrar as ações, com nossos vizinhos, em concertar e desenvolver interesses comuns, muito conscientes da projeção regional de nossa política vicinal e de sua influência na facilitação das vinculações integradoras andinas, amazônicas e sul-americanas.

### *Brasil*

A interação com o Brasil desempenha papel chave e privilegiado no marco das relações vicinais do Peru. O excelente estado das relações bilaterais alimenta positivamente a prioridade política conferida ao aprofundamento da aliança estratégica entre os dois países.

A nutrida agenda bilateral contém ainda a ampliação substancial do intercâmbio, o início da interconexão física e econômica no quadro da Iirsa,

através dos eixos binacionais Multimodal do Amazonas, Transoceânico, Central e Interoceânico do Sul, a cooperação no sistema de vigilância e proteção da Amazônia (Sivam/Sipam), a cooperação energética e a ampliação das frequências aéreas, assim como a concretização do aproveitamento conjunto das facilidades portuárias peruanas no Pacífico.

O objetivo imediato desta etapa da relação bilateral é concretizar a integração física entre os dois países. O início da construção da Ponte da Integração entre Iñapari, no Peru, e Assis Brasil, no Brasil, e da estrada Interoceânica, inaugura a interconexão de vastas zonas amazônicas fronteiriças que compartilhamos, que são aquelas que exigem maiores esforços conjuntos para superar seu menor grau de desenvolvimento relativo. As iniciativas para consolidar a administração conjunta da bacia trinacional do rio Acre constituem uma experiência adicional do enfoque transfronteiriço amazônico e descentralizador que é preciso aprofundar.

A dimensão social do relacionamento peruano-brasileiro também não foi descuidada. Em setembro de 2005, entrou em vigor o Acordo sobre Facilidades para Ingresso e Trânsito, que exclui o uso de passaporte e a exigência de visto entre ambos os países. Posteriormente, no início deste ano, por ocasião da visita do chanceler brasileiro ao Peru, foram assinados acordos para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal, promover o comércio e os investimentos, cooperar em ciência e tecnologia espacial e intercambiar métodos de gestão em pesquisa e desenvolvimento agrícola. Esse conjunto de acordos permitiu incrementar o fluxo turístico bilateral e facilitar a execução de transações comerciais, financeiras e de investimento, criando assim as condições para que a sociedade civil e as empresas privadas assumam a tarefa de proporcionar conteúdo social à integração física.

Em resumo, a relação entre o Peru e o Brasil constitui um exemplo de sinergia, na qual os avanços alcançados no campo bilateral concordam com os objetivos perseguidos no plano da integração regional, com ênfase especial no desenvolvimento descentralizado das zonas fronteiriças amazônicas. A ativa relação bilateral mantida com o Brasil é uma amostra do modelo de interação dinâmica que o Peru pretende consolidar com seus demais vizinhos.

### *Chile*

A relação peruano-chilena foi significativamente reforçada com a inclusão do Chile como membro associado da CAN a partir de setembro deste ano,



marcando assim seu retorno ao âmbito andino após 30 anos de ausência. Previamente, no transcurso da visita do chanceler chileno a Lima, foi assinado o Acordo de Livre Comércio que aprofunda o Acordo de Complementação Econômica assinado em 1998. O Chile, por sua vez, tomou a iniciativa de convidar o Peru para fazer parte do Acordo Transpacífico de Associação Econômica Estratégica (P4), esquema que atualmente liga o Chile com o Brunei, a Nova Zelândia e Cingapura.

A recomposição do relacionamento com o Chile está sendo executada mediante a reativação da ampla arquitetura bilateral existente. Nesse sentido, deve-se entender a retomada das reuniões “2 + 2”, facilitadas pelas consultas e pela coordenação entre os ministérios das Relações Exteriores e de Defesa de ambos os países. Paralelamente, a Comissão de Fronteiras está encarregada de prosseguir com os avanços do sistema de controle integrado de fronteiras e do conjunto de temas de interesse comum das populações da mencionada zona. Também está prevista a convocação de novas reuniões das comissões binacionais de cooperação técnica e de limites.

O relacionamento bilateral com o Chile é uma demonstração palpável das vantagens de desenvolver ações conjuntas nas áreas de interesse comum e progredir por meio de canais separados na solução dos temas controvertidos. Ambos os países contam, além disso, com condições que facilitam a intensificação da relação devido ao alto nível de investimentos chilenos no Peru, à numerosa comunidade peruana residente no Chile e ao constante crescimento do intercâmbio comercial.

### *Equador*

O relacionamento com o Equador foi redefinido qualitativamente em 1998 com a assinatura dos Acordos de Brasília, um conjunto de convênios alcançados graças à generosa e ativa mediação do Brasil, entre outros países. Dentro desse quadro, a assinatura do Acordo Amplo de Integração Fronteiriça, Desenvolvimento e Vizinhança e do Convênio para Aceleração e Aprofundamento do Livre Comércio ativou uma intensa rede de interação bilateral, em diversos campos, que se mantém em pleno vigor. O governo peruano, conseqüentemente, comprometeu-se a assegurar o cumprimento dos pontos pendentes dos Acordos de Brasília, a fim de facilitar o aprofundamento e a intensificação do relacionamento bilateral.

No caso particular da renovada relação peruano-equatoriana, a Comissão de Vizinhança criada em 1998 constitui a instância política e representativa encarregada da execução dos programas e dos projetos que atendem à comunidade de interesses entre os dois países. Paralelamente, o Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça compreende um conjunto de projetos de integração viária, fluvial e administrativa, inédito por sua envergadura, que objetiva converter a zona de fronteira em um espaço de intercâmbio de bens e serviços e de concertação de políticas locais entre as populações de ambos os países.

Cabe assinalar que os projetos de integração física contemplados no âmbito da execução do Plano Binacional complementam as decisões e as medidas adotadas no quadro da Iirsa. Os projetos aprovados observam, também, critérios preestabelecidos de sustentabilidade ambiental, impacto de desenvolvimento social e de inclusão. O emprego desses critérios contribui para a manutenção da presença significativa da cooperação internacional não-reembolsável nos esquemas de financiamento do Plano Binacional.

As características da atual relação peruano-equatoriana tornam evidente que os acordos de 1998 desencadearam a intensa dinâmica bilateral que havia permanecido estrangida até então devido ao peso atribuído aos interesses em contraposição.

### *Bolívia*

O Tratado Geral de Integração e Cooperação Econômica e Social assinado com a Bolívia e recentemente ratificado pelo Peru é a moldura acordada para intensificar e afirmar o amplo conjunto de vínculos que tradicionalmente ambos os países mantiveram. Esse acordo procura, em essência, a formação de um mercado comum peruano-boliviano.

O desenvolvimento fronteiriço constitui área temática de particular importância no interior da nutrida agenda bilateral. Em vista disso, desde 2001 entrou em vigor o Acordo para Criação e Estabelecimento da Zona de Integração Fronteiriça, adotado no quadro da Decisão 501 do CAN. Como medidas complementares, nos dois anos seguintes, foram assinados acordos de supervisão fronteiriça conjunta, regularização migratória e cooperação aduaneira.

Por outro lado, o uso em condomínio das águas do lago Titicaca, sob a responsabilidade de uma entidade autônoma encarregada da gestão integrada

da bacia lacustre, constitui um exemplo de cooperação bilateral nesse campo reconhecido internacionalmente. O Peru proporcionou à Bolívia, igualmente, todas as facilidades para a utilização do porto marítimo de Ilo, inclusive o aproveitamento de uma zona franca e o desenvolvimento de um projeto turístico no litoral peruano.

Por último, o Convênio de Integração e Complementação Mineira realizado em 2003 e a Carta de Intenção para a Complementação Energética subscrita em 2004 formam a moldura jurídica vinculante adotada para aprofundar a cooperação bilateral produtiva.

A trama de instrumentos bilaterais descrita reflete com nitidez o vasto alcance da tradicional vinculação histórica, social e cultural que une o Peru e a Bolívia, e sua rica projeção.

### *Colômbia*

As relações peruano-colombianas enquadram-se no conceito de uma associação preferencial que busca a integração em função da concertação política, do desenvolvimento fronteiriço, da cooperação social e técnica e da segurança e defesa.

A cooperação em matéria de segurança e defesa é o eixo central da relação bilateral e é um dos campos em que mais se avançou nos últimos anos. A política de segurança e defesa comum foi impulsionada em 2002 com a criação de instâncias de coordenação ministerial e com a assinatura de convênios de interdição aérea e fluvial. O objetivo comum é assegurar a fluidez e o dinamismo da cooperação e o intercâmbio de informação e inteligência entre as forças armadas e policiais de ambos os países. O interesse conjunto de manter uma luta eficaz contra o narcotráfico motivou, igualmente, o fortalecimento da assistência judicial bilateral e a assinatura de novo tratado de extradição.

No campo do desenvolvimento fronteiriço, a Comissão de Vizinhança e Integração tem a responsabilidade de adotar as medidas para melhorar as condições de vida das populações da fronteira. Sua atividade principal consiste na preparação e na execução de projetos de saúde, segurança alimentar e educação. O intercâmbio de experiências em programas orientados para a atenção a problemas sociais se desenvolve ativamente de maneira paralela, por meio da comissão mista de cooperação técnica.

Finalmente, o Plano Binacional para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do rio Putumayo está encarregado de assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais compartilhados na zona fronteiriça amazônica, em estreita coordenação de medidas adotadas pela Otca.

### *Linhas regionais da política externa*

As condições atuais dão motivo a que o governo peruano concentre sua atenção na consolidação das duas comunidades regionais, a andina e a sul-americana, e no fortalecimento de suas relações inter-regionais. Estas últimas constituem o núcleo das agendas da V Cúpula de Chefes de Estado da América Latina e Caribe–União Européia (ALC–UE) e da XVI Cúpula do Fórum Econômico Ásia–Pacífico (Apec), que se realizarão em Lima durante o ano de 2008.

Há quase quarenta anos, o Peru identificou o âmbito andino como o caminho natural para projetar-se internacionalmente. Apesar das marchas e contramarchas do processo de integração andina, esse continua a ser nosso espaço imediato de ação conjunta. Por isso, o governo peruano e seus sócios andinos têm negociado intensa e prolongadamente para resgatar, normalizar e modernizar o processo de integração sub-regional. A possibilidade de que, em 1997, o Peru se retirasse do grupo andino demonstrou que o processo perderia sentido com a ausência de seu nexos e pivô histórico, político e geográfico. Por esse motivo, o Peru mantém em vigência sua aposta no fortalecimento e na projeção internacional da CAN, com vistas a aperfeiçoar o espaço econômico comum com um arcabouço institucional que sirva de plataforma para facilitar a integração com outros blocos comerciais e países no quadro da economia global.

Paralelamente, como última etapa do conjunto de experiências integracionistas acumuladas na região, o Peru e o Brasil promoveram a formação, em 2004, da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), baseada na convergência CAN–Mercosul, junto com o Chile, e a incorporação da Guiana e do Suriname na dinâmica integradora regional. O projeto se assenta, também, no caminho inovador de articulação e integração da infra-estrutura regional a fim de reordenar estrategicamente o espaço físico que compartilhamos, com vistas à criação das condições necessárias para fomentar o desenvolvimento sustentável descentralizado e a inserção global competitiva.

A construção da Casa, tarefa pendente que exige perseverança e clareza de objetivos, constitui a prioridade sul-americana, na medida em que tal projeto político e comercial, assim como de integração física e social, se dirige a assegurar a inserção eficiente da região no sistema internacional. Sua concretização significará, em dúvida, a formação de um ator político e econômico regional qualitativamente superior, inscrito em uma noção de modernidade.

Não obstante, ainda que se mantenha em vigor o objetivo central de conseguir a consolidação da Casa, a prioridade imediata, do ponto de vista dos países andinos, é a conclusão do Acordo de Associação CAN-UE, que inclua diálogo político, programas de cooperação e um acordo comercial, tal como foi acordado em maio passado na IV Cúpula ALC-UE, em conformidade com os objetivos estratégicos inter-regionais. A consecução do acordo de associação CAN-UE consistirá, em si mesma, em experiência que fortalecerá a ação concertada entre os países andinos, devido ao tipo de negociação em bloco que implica. O processo de avaliação conjunta do estado da integração andina terminou satisfatoriamente em julho passado e a definição das bases de negociação se encontra em fase final.

A meta traçada é que a assinatura do acordo ocorra em março de 2008, por ocasião da realização, em Lima, da Cúpula ALC-UE, encontro que tem por objetivo primordial aprofundar a inter-relação regional, a fim de concertar medidas de equilíbrio diante do preponderante papel político, comercial, econômico e cultural dos Estados Unidos no continente americano.

O Peru demonstrou também interesse crescente em participar de forma ativa no desenvolvimento econômico e comercial que vem se acelerando desde o final do século passado na região Ásia-Pacífico. Isso fez que o país ingressasse na Apec em 1988, adotando, para esse fim, uma inserção consentânea com o modelo de economia aberta. Como reflexo do interesse peruano em fortalecer sua projeção transoceânica, concordou-se em realizar, em Lima, a XVI Cúpula da Apec. O objetivo central perseguido pelo Peru é transformar a oportunidade política da organização da cúpula em vantagens competitivas concretas para os países latino-americanos que são membros desse fórum. Um objetivo complementar é apressar gestões tendentes a facilitar a incorporação de mais países sul-americanos à Apec.

Sobre a base de nossa projeção transoceânica, o governo peruano contempla propor a criação de uma Associação Latino-americana do Pacífico.

A iniciativa busca incluir a CAN e o Chile como membro associado em um mecanismo econômico que abarque os países da América Central e o México. A proposta tem também por objetivo facilitar o ingresso da Colômbia e do Equador no foro da Apec. Sua finalidade estratégica é fortalecer o posicionamento comercial do conjunto dos países nos mercados da Ásia-Pacífico.

Finalmente, a realização da Cúpula da Apec, em Lima, proporciona uma oportunidade propícia para explorar medidas por meio das quais os países sul-americanos possam se articular de maneira mais ampla e proveitosa com a dinâmica economia chinesa, tendo em vista sua agressiva expansão comercial. O importante papel que a China desempenha atualmente na economia mundial e sobretudo as projeções de seu crescimento exigem a concertação de uma resposta regional dada a poderosa dimensão da economia desse país. A inserção positiva do Peru e da América do Sul na Ásia impõe reavaliação da relação com a China, em função do fortalecimento qualitativo do intercâmbio com seu mercado em acelerado crescimento.

## **Em forma de conclusão**

As linhas mestras da diplomacia peruana adaptam-se às novas realidades e aos desafios. Uma dinâmica de concertação e de construção de cenários que conduza a renovadas estruturas de cooperação é o que define a diplomacia peruana no governo do Presidente García.

Essa diplomacia busca uma inserção internacional que seja competitiva no campo econômico e, na área política, aposte na prevalência do multilateralismo e do Direito Internacional; que, no campo social, afirme a governabilidade democrática e a defesa e promoção dos direitos humanos, com um programa eficiente de combate à pobreza e à exclusão social; e que, finalmente, no domínio cultural, resgate e valorize internacionalmente o rico acervo cultural da nação peruana.

O projeto não é tarefa que o Peru pretenda abordar sozinho. Será mais bem realizado com a adesão de nossos vizinhos da região. **DEP**

Tradução: Sérgio Duarte  
Revisão: Regina Furquim

# Suriname por seus autores

*Jerome Egger\**

**N**o decorrer dos anos, travaram-se várias discussões a respeito da questão sobre qual seria a literatura surinamesa. Não somente no próprio país, mas tal pergunta também é feita fora de suas fronteiras. Principalmente no antigo país-mãe, os Países Baixos, isso também veio à baila e até agora ainda se faz esta pergunta. Isso demonstra que ainda existem incertezas num país que já é independente há trinta anos. A herança de um passado colonial nem sempre é bem assimilada, o que também vale particularmente para muitas colônias que nem sempre sabem muito bem como lidar com esta parte da história. Será que isso deve ser relegado sem justificativa alguma ou será que é tão essencial que realmente merece ser discutido?

Neste artigo, dar-se-á uma visão global da literatura surinamesa. Também serão feitas breves considerações sobre obras escritas durante o período colonial. Em seguida, serão lembrados os anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Nessa época, a produção dos trabalhos literários começou a crescer, principalmente nos anos da década de setenta, quando o país se tornou independente e houve, então, um enorme período de florescimento nessa área.

\* Professor da Universidade Anton de Kom da República do Suriname.  
jlegger@yahoo.com

Não serão abordados somente autores que foram muito ativos no próprio Suriname ou que ainda o são, mas também escritores que publicaram obras principalmente nos Países Baixos e que ali residem, mas possuem origem surinamesa.

## Uma orientação

Uma discussão que ocorreu há mais de dez anos nos Países Baixos destacou alguns pontos que são pauta de debates sobre a literatura surinamesa. Na ocasião, Anil Ramdas alegou que, na realidade, a literatura surinamesa fracassou. Fundamentou tal provocação com exemplos de alguns romances conhecidos de autores surinameses que nem podem ser comparados com outros escritores caribenhos. Disse, ainda, que os escritores do seu país nativo não podem observar a realidade. Da mesma forma, alegou que os escritores nem sempre se devem sentir obrigados a ajudar a construir uma nação. Ele desejava justamente que os autores descrevessem e pesquisassem o comportamento das pessoas, expusessem as razões de seus atos e que revelassem os seus motivos secretos. Também deveriam estar em condições de refletir desespero. No entanto, observou ainda que Ramdas se apresentou muito rispido porque a sua peça tinha o objetivo de servir como ponto de partida para discussões sobre a literatura surinamesa.

Geralmente esse tipo de introdução causa uma onda de reações. Uma dessas reações partiu de Michiel van Kempen. Ele apontou, por um lado, que é fácil procurar exemplos na literatura surinamesa para comprovar algumas alegações feitas por Ramdas, mas que, por outro lado, esses exemplos estavam muitas vezes reunidos nos trabalhos completos do citado autor. Apontou também que existem suficientes poemas em que se nota uma série de emoções e sentimentos que expressam susto, perplexidade, repúdio e desespero. Chamou também a atenção para um ponto importante, que é a pequena comunidade de convivência surinamesa. Isso influencia de forma natural aquilo que um escritor quer escrever e o que ele prefere manter para si mesmo. Mas disso não se pode concluir que a qualidade também seja prejudicada. Os escritores estão preocupados com o Suriname e, com certeza, tentam organizar, o que ocorre ao seu redor. Esperança é um anseio legítimo, alegou van Kempen.

A segunda reação contra a peça de Ramdas veio da escritora Thea Doelwijt. Em um artigo irônico e sarcástico, na forma de uma curta peça teatral, ela



mostrou o absurdo de algumas das referidas alegações. Para dar uma tonalidade extraforte, a peça se desenrolou parcialmente em Casablanca, Marrocos, que poderia remeter ao famoso e conhecido filme de Hollywood, como também a uma diáspora dupla: fora do país nativo, fora da antiga colonizadora.

Tais discussões demonstraram que a literatura surinamesa causou reações muito variadas e que todas encontraram dificuldades para chegar a um consenso sobre o que realmente e precisamente deverá ser considerado como pertencente a tal categoria. Quase na mesma época, também houve um congresso no Suriname sobre as perspectivas da arte surinamesa, em que as letras também foram abordadas. O escritor Robby Parabirsing deu a sua visão sobre o assunto, dizendo que um aspecto importante da literatura no Suriname era a falta de crítica. De acordo com a sua opinião, os “escritores e poetas não conseguem ajustar e melhorar os seus trabalhos sem o bom desempenho de uma crítica literária”. Quando, nos anos da década de oitenta, houve melhor desempenho na crítica literária, infelizmente uma geração inteira, que esteve ativa nos anos dos decênios de sessenta e setenta, partiu para os Países Baixos ou algumas pessoas dessa geração já faleceram, acrescentou. De fato, pode-se começar tudo de novo. Do mesmo modo, advertiu que não se estabelecessem exigências exageradas nas críticas, porque isso poderia causar um efeito contrário. Deixou claro que a crítica dos anos da década de oitenta exigiu demais dos trabalhos feitos naquela época. E, o resultado disso foi o fato de os escritores não terem tido mais coragem de publicar seus trabalhos. Parabirsing também assinalou em seu artigo um outro aspecto na discussão sobre a literatura surinamesa: a falta de crítica aos próprios produtos. Somente na segunda metade da década de oitenta apareceram as críticas de forma regular.

Se se observam esses dois momentos no início do decênio de noventa do século passado, pode-se chegar a algumas conclusões. A primeira delas é a de que as discussões sobre a literatura surinamesa não são conduzidas apenas localmente, mas com certeza também na antiga pátria. O vínculo de muitos surinameses com a sua pátria, que, na década de sessenta e principalmente por volta do período de independência em 1975, partiram para os Países Baixos, continua sendo muito forte e isso determinou que eles se envolvessem irrevogavelmente nas discussões sobre qualquer assunto de qualquer natureza de sua pátria, inclusive a literatura. A segunda conclusão é de que os escritores, sem dúvida alguma, levaram em consideração as coisas de que estavam tratando. Isto foi demonstrado nos artigos de van Kempen e de Parabirsing. Uma terceira

conclusão é a de que ainda faltam uma e outra coisa no Suriname para que se possa falar em literatura madura.

Foi essa a discussão no início da década de noventa do século passado. O tempo não parou e aqui e acolá foram feitas alterações. Existe um grupo de escritores, constituído no ano de 1977, que está ficando cada vez mais ativo. A página literária semanal dedicou atenção à literatura local, mas também a trabalhos de escritores caribenhos e latino-americanos. Editoras no Suriname e nos Países Baixos estão cada vez mais dispostas a colocar livros à disposição para ativar discussões a esse respeito. No passado, foi bem diferente.

Outro grande avanço é a possibilidade de poder participar de seminários e congressos além das fronteiras do país. Os escritores estabelecidos no Suriname recebem cada vez mais convites para expor os seus trabalhos em outros lugares. Finalmente, durante os últimos dez anos, foram realizados alguns congressos internacionais no próprio Suriname.

O primeiro congresso que pode ser mencionado realizou-se no ano de 1997, quando o Grupo de Escritores de 1977 (“*Schrijversgroep '77*”) comemorou os vinte anos de sua existência. Vários convidados participaram do evento, vindo das Guianas, das Antilhas Holandesas, de Trinidad Tobago e dos Países Baixos. O antigo presidente do grupo, Frits Wols, disse “o grupo faz esforços na tentativa de que o escritor/poeta surinamês mantenha ou descubra a sua dignidade e que ele se expresse sem restrições de natureza lingüística”. Apontou as limitações que a redação na língua neerlandesa impõe em um continente onde esse idioma não é falado em nenhum outro país. Esse encontro, realizado com êxito e com um grande público, de qualquer forma, permitiu que os interessados fossem confrontados com os vários aspectos da empresa literária, tanto local como internacional, e que muita atenção se dispensasse à literatura, em geral pelos diversos meios de comunicação, também fora das fronteiras.

O segundo congresso ocorreu em 2002, quando se realizou um festival literário, em novembro, intitulado “*Het Woud der Verwachting*” (A Floresta da Esperança), em nível internacional, com grande participação de instituições e escritores holandeses. Isso também causou alguma perturbação, quando alguns escritores surinameses, por diversos motivos, se recusaram a participar do evento. As noites do festival receberam um número extraordinário de visitas e houve várias apresentações, não somente na capital, Paramaribo, mas também nos distritos. Os surinameses de diversos segmentos, mas principalmente estudantes

de instituições de ensino, foram confrontados com trabalhos de autores de outros países. Cuidou-se também de apresentar vários debates que, de qualquer forma, induziriam as pessoas a pensar. Um empurrão de vez em quando na literatura não faz mal nenhum. E isso aconteceu.

Resumindo, as discussões que deveriam ser conduzidas para se estabelecer uma orientação sobre a literatura surinamesa foram feitas, mas não resultaram em resposta unânime. As divergências da primeira década do século 21 ainda não emudeceram. De vez em quando, elas ainda vêm à tona. Agora já existem mais escritores que moram e trabalham no Suriname e que publicam os seus trabalhos aqui. Eles irradiam um certo orgulho e se sentem surinameses, mais nada. Diferem dos poetas dos anos sessenta e setenta, que muitas vezes assimilaram o nacionalismo nos seus trabalhos. A qualidade do trabalho melhorou e contatos internacionais possibilitaram que suas obras sejam avaliadas além das fronteiras.

Vitalidade existe na literatura do Suriname, havendo ou não havendo uma orientação clara de sua literatura.

## O período inicial

Agora será oferecida uma imagem global, em ordem cronológica, sobre o desenvolvimento interno da literatura surinamesa. Um bom início é a tradição oral entre os habitantes originais do Suriname, os nativos. Eles expressaram muitos de seus sentimentos e conhecimentos sobre o próprio passado em canções. Na canção gravada em Callaloo, contam sobre o grande navio que traz canibais para comê-los. Será que isso se refere aos brancos que chegaram às Américas e que, não literalmente, mas em sentido figurado, consumiram os povos e os levaram a viver na marginalidade de várias comunidades? Atualmente existe muito interesse com relação ao ponto de vista desses nativos que, a sua maneira, criaram uma literatura que agora, cada vez mais, é expressa em trabalhos escritos.

Uma outra cultura (na realidade, são mais culturas) que possui forte tradição oral e chama a atenção são os diversos grupos que descendem de escravos fugitivos e que constituíram, no interior do Suriname, a própria comunidade e que, a seu modo, expressaram o que lhes aconteceu. Portanto, assim, a sua maneira, também deram vida a uma literatura não escrita para o Suriname. Seus contos, suas canções e outras maneiras de estabelecer a própria cultura chamaram, no

decorrer dos anos, a atenção de cientistas de diversos países. Dessa forma, mais se ficou conhecendo desse grupo que também pertence à comunidade multicultural do Suriname.

Apesar de haver vários livros escritos sobre o Suriname, a rigor, não podem ser considerados como literatura desse país. Mesmo assim, é interessante tecer algumas considerações sobre um romance que se desenrolou nessa região. Aphra Behn escreveu o seu romance “Oroonoko or the History of the Royal Slave” (Oroonoko ou a História do Escravo Real) em 1688. O escritor das Antilhas, Frank Martinus Arion, menciona que esse talvez seja um dos primeiros romances surinameses e que a imagem tradicional que se formou sobre o surgimento do romance na primeira metade do século 18 pode não ser verdadeira. Arion informou que Behn usou a situação do Suriname para expor a luta política na Inglaterra no século 17, igualando-a às diversas lutas em torno da casa real. A traição é, especialmente, um tema importante. De acordo com Arion, Behn deve ter estado no Suriname, porque algumas de suas descrições sobre a natureza parecem bem autênticas. No entanto, isso ainda é um ponto de discussão. Porém, o mais interessante disso tudo é claro: como pano de fundo, o país Suriname desempenhou um papel no desenrolar do romance.

No período colonial, foram escritos diversos livros cujo tema foi o Suriname. Foram viajantes, plantadores ou outras pessoas que, durante um curto ou um longo período, visitaram o país. Tais escritos, de modo geral, possuem mais valor histórico do que literário. Alguns são atualmente considerados clássicos porque criaram uma imagem importante da sociedade durante um período específico. Também havia sociedades que estimularam a leitura e que foram responsáveis pela publicação de poemas e de outros trabalhos literários. Sua qualidade é variável.

No final do século 19, apareceram alguns escritores locais que publicaram livros de melhor qualidade e que foram relevantes para o desenvolvimento literário do país. Alguns romances do padre da Igreja Católica Romana, François Henry Rikken (1863-1908) merecem um lugar na lingüística surinamesa. Principalmente, Codjo o Incendiário (“Codjo de Brandstichter”) ficou muito conhecido. Este romance histórico conta a história de Codjo, que em setembro do ano de 1832, provocou um incêndio na capital e, por causa disso, uma grande quantidade de casas virou cinzas. Ele foi preso com alguns outros e, em janeiro de 1833, foi queimado vivo. Rikken conta a história e sabe fazer uma boa

reconstrução dela porque utilizou, no que foi possível, fontes autênticas, para proporcionar ao leitor “um esboço fiel de Paramaribo, como também uma história detalhada do incêndio de 1832”. Isso tudo faz que valha a pena ler o livro. No entanto, o leitor do século 21 deve sentir-se menos encantado ao saber que Rikken deu muita importância ao fato de que Codjo se converteu no último momento e que, ao caminhar para a fogueira, pede perdão. Isto não significa que o livro perdeu o seu valor para a literatura surinamesa, porque oferece a oportunidade de se ter uma imagem da sociedade daquela época.

Na primeira metade do século 20, alguns livros foram publicados e havia jornais que divulgaram algum trabalho literário. Era o período do aumento do sentimento a respeito do negro, o que determinou que cada vez mais surinameses de origem africana e de outras misturas se tornassem ativos e dessem forma à literatura. Anton de Kom (1898–1945) publicou um livro que teve muita influência entre a geração de surinameses que, nas décadas de sessenta e setenta, foi estudar nos Países Baixos. Alguns de seus poemas também são conhecidos.

Um outro nome relevante é Julius Koenders (1886–1957). Foi ele que estimulou o uso do idioma sranan, uma língua que a maioria dos surinameses falava e ainda fala, e que não início, foi usada como língua de contato entre os escravos e brancos e, mais tarde, entre os diversos grupos étnicos. É considerada, pelos descendentes dos escravos na região litorânea, em grande parte, como a sua língua nativa. Como editor de um jornal que somente publicava nesse idioma, o Foetoeboi, Koenders contribuiu para a emancipação desse grupo e para o uso dessa língua.

Finalmente, há o representante de um grupo de contratantes que, em 1873, chegou ao Suriname, vindo da atual Índia. Rahman Khan (1875–1972) nasceu na Índia e chegou em 1898 ao Suriname. Ele escreveu poesias que talvez não possam ser consideradas como de alto padrão, mas que possuem valor histórico. Além disso, recentemente apareceu uma tradução de sua autobiografia. Por isso, ele se tornou importante para a literatura surinamesa.

## **Albert Helman**

Albert Helman, pseudônimo de Lodewijk (Lou) Lichtveld, nasceu no ano de 1903 no Suriname. É um escritor que certamente deve ser tratado à parte, porque ele esteve em atividade durante muitas décadas, deixou um grande volume

de trabalhos e também porque escreveu uma certa quantidade de livros que, sem maiores comentários, podem ser considerados como clássicos. Também compôs músicas, colaborou trabalhando na produção do primeiro filme sonoro nos Países Baixos e realizou trabalhos jornalísticos. Faleceu em 1996. Significa que ele passou por vários períodos na história da literatura surinamesa. Deve-se dizer, enfim, que também era uma figura de destaque nas letras surinamesas. Escritores jovens, que surgiram nas décadas de sessenta e setenta, já fizeram uma crítica contra Lodewijk e perguntaram se eles poderiam considerá-lo como um autor surinamês. Nos anos oitenta e noventa, ele foi mais reconhecido e estimado e, atualmente, já não se discute se ele é ou não é surinamês.

Lodewijk ficou fora de seu país durante um logo período de sua vida. Os Países Baixos, Espanha, México, Tobago e Itália são apenas alguns dos países onde ele permaneceu durante um período menor ou maior. Mesmo assim, pode-se dizer que o seu vínculo com o Suriname – às vezes positivo, mas às vezes também negativo, principalmente depois do golpe militar em 1980, quando ele se comportou muito negativamente diante dos acontecimentos no seu país nativo – continua ainda muito forte, o que sempre ficou patente nos seus trabalhos. Além disso, ele também poderá ser considerado como um dos conhecedores da cultura e sociedade surinamesa. Escreveu sobre estudos antropológicos e históricos. Aqui ele se refere de forma resumida a sua ficção e a alguns trabalhos importantes para a história da literatura do país.

Em 1926, apareceu o livro “Zuid-Zuid-West” (Sul-Sul-Oeste). Neste livro, o Suriname foi descrito de forma muito espirituosa. Um homem solitário que vive nos Países Baixos olha para trás, para o seu país nativo. É notável que, já em 1926, Helman, no prefácio, tenha feito uma apresentação na língua sranan. Isso, na época, não era aceitável. Tal idioma não foi visto como uma língua completa. Partia-se até do ponto de vista que falar tal idioma somente poderia conduzir ao subdesenvolvimento porque frearia o bom conhecimento da língua neerlandesa. O que também pode ser considerado típico do livro é que ele, de fato, acusou os Países Baixos de que estavam deixando a sua colônia “murchar... até um deserto árido”. Além disso, apontou que os Países Baixos estavam somente interessados nos lucros e não, em investir. Ele chegou até ao ponto de dizer que os holandeses, há muitos séculos, são ladrões. E ainda acrescentou, de forma sarcástica, que esperava que eles fossem pelo menos “ladrões carinhosos e não vilões”. Até hoje ainda vale a pena ler este livro, que já foi reeditado várias vezes.

Um dos romances mais conhecidos de Helman é “De Stille Plantage” (A Plantação Silenciosa). Este livro ainda é lido nas escolas no Suriname. Provavelmente, este livro lhe deu mais reputação. O romance histórico descreve a vida em uma plantação quando a escravidão ainda não fora abolida. A frase de abertura já leva a reconhecer como algumas descrições são muito inteligentes: “Lembranças são como pássaros sobressaltados que batem as asas de telhado em telhado, que mal tocam os seus topos e novamente deslizam no ar”. As descrições da natureza e do meio ambiente da época são os pontos altos do livro. O romance conta a história de um casal francês que partiu para a Índia Ocidental para construir uma vida nova. Mas idealismo numa sociedade de escravidão pode conduzir à ruína, e isso ocorreu. Morte e destruição, em tal conjuntura, sempre fazem com que se lance um olhar para trás, e a volta à Europa geralmente surge como a única opção. Isso realmente ocorreu com parte da família.

Na idade mais avançada, Helman escreveu “Hoofden van de Aoyapok!” (Cabeças de Aoyapok, 1984). O tema versa sobre um expatriado que partiu do seu próprio ambiente e que não se encontrava mais em condição de se adaptar em nenhum lugar. No final, o seu retorno ao lugar de nascimento se tornou um fiasco. O livro foi construído com base em alguns discursos do nativo Malisi. Deste romance, fez-se uma peça teatral já apresentada nos Países Baixos, como também no Suriname.

Finalmente, também se faz uma ligeira pausa na grande obra histórica de Helman, “De Foltering van Eldorado” (O Tormento de Eldorado). Este livro apareceu em 1983. Trata-se de uma descrição detalhada das Guianas, onde ele não se limita às partes que foram colonizadas pelos ingleses, holandeses e franceses, mas também às partes da Venezuela e do Brasil, e para isso também se baseia em acordos ecológicos e no fato de que os nativos dessas regiões possuem muitas afinidades. De um lado é um pedaço de história extraordinariamente interessante, em que ele fez maravilhosas descrições da natureza com as possibilidades e impossibilidades dessa região, e em que ele descreve, em grandes linhas, os antecedentes históricos de uma região consideravelmente grande. Mas também se deve encarar de forma crítica, principalmente a sua análise sobre século 20. Nisso, ele não se acanhou em fazer alguns pronunciamentos duros que deixaram uma imagem errônea do desenvolvimento de diversos países. Tanto os talentos positivos como os negativos de Helman aparecem no livro. Apesar das restrições, as obras de Helman continuam sendo as únicas que nunca foram igualadas por

alguém no Suriname e é provável que não se encontre mais que um punhado de pessoas fora das fronteiras deste país que o igualem.

## O ano de 1957

O ano de 1957 muitas vezes é considerado na literatura surinamesa como ponto de partida. Por quê? Naquele ano, apareceu a coletânea de poemas de Trotji (Aanhof) van Trefossa, pseudônimo de Henry de Ziel (1916–1975). Por que esta coletânea se tornou tão importante? Em primeiro lugar, porque a qualidade dos poemas é muito elevada. Além disso, foram escritos em sranan. Isso também é um dado importante, porque pela primeira vez foi oferecida uma prova – no que diz respeito aos olhos das pessoas que não consideravam esse idioma uma língua madura – de que pensamentos sensíveis podem ser expressos em palavras nesse idioma. Assim, foi dado o primeiro passo para a publicação, cada vez maior, de poemas em sranan. Também é notável que a coletânea foi dedicada a Koenders, a pessoa que estimulou o idioma sranan. Mas também se deve dizer que muitas dos poemas que apareceram mais tarde, nessa língua, não atingiram o nível das de Ziel.

Na coletânea de Trotji, foram compendiados 19 poemas. Ele conseguiu expressar e despertar sentimentos, costumes culturais e imagens que muitos acharam que não seria possível expressar no idioma sranan.

Uma das mais bonitas associações é o poema *Kopenhagen*. Lá, na Dinamarca, ele vê no porto a estátua de uma sereia que o povo do país e outras pessoas talvez somente associem à lenda de Anderson. Trefossa enxerga isso de outra forma. Para ele, é a *watramama* que ele conhece de histórias sobre o Suriname. Alguém talvez simplesmente passasse pela estátua, mas Trefossa conseguiu fazer uma ligação com um pedaço de cultura do seu país de nascimento. A exclamação de surpresa “eh-eh” também foi assimilada na poesia e dá um toque diferente para o leitor. Ainda mais: ele também diz “*Watramama mi sabi ju*” (*Watramama*, eu te conheço), porque ele realmente a conhece na prática, mas de uma outra maneira que os dinamarqueses.

Para outros, o poema “Bro” é um poema importante e crucial na coletânea. O Eersel alega que, nesse poema, Trefossa demonstra que “ele sente, bem no fundo, que o mundo em que nasceu não é o mundo de seus sonhos e jamais poderá se tornar isso”. Mas Eersel disse que, entre a realidade e o sonho, fica o



espaço onde a poesia floresce. Para ele, esse poema é a chave para a arte poética de Trefossa.

## A década de sessenta e setenta

Na década de sessenta e setenta, a literatura surinamesa floresceu. Diversas pessoas pegaram a caneta e começaram a fazer poemas, mas também começaram a escrever contos e, de vez em quando, um romance. Nas escolas, cresceu o interesse pela própria literatura. Eventos e outros personagens conhecidos que atraem o público cuidaram para que os escritores pudessem ser vistos. Além disso, a maneira como os próprios escritores se apresentaram e chegaram “ao homem ou à mulher”, também contribuiu de forma direta. Havia pouquíssimas editoras formais e, portanto, os próprios autores eram obrigados a imprimir e a vender os seus livros. Principalmente Dobru (pseudônimo de Robin Raveles, 1935–1983) era muito bom nisso. Ele estava presente em tudo e cuidava de carregar sempre consigo alguns livrinhos do seu próprio trabalho, às vezes poemas, mas também pequenos contos. Mais tarde, diversos autores fizeram a mesma coisa. Acontecia freqüentemente que fossem para as escolas, onde apresentavam e vendiam as suas obras. Dessa forma, houve uma distribuição delas para todas as camadas do povo.

Um bom início para a produção em ascensão foi a revista literária *Soela*, que apareceu pela primeira vez em 1962. Na redação, encontravam-se vários poetas e escritores que já lideravam o setor, tais como Trefossa, ou que, mais tarde, se tornariam autoridades no assunto como Corly Verlooghen (1932). Também a obra de Bea Vianen, que mais tarde irá escrever alguns romances bastante discutidos, aparece aqui. Intelectuais importantes, como Jnan Adhin e Hein Eersel também estavam envolvidos com a revista. As ilustrações e a capa foram feitas por Stuart Robles de Medina, um artista que pertencia ao grupo dos melhores no Suriname. A revista circulou por dois anos, até 1964, e, no total, foram publicados sete números, sendo dois números duplos. Em resumo, foi um ótimo início e esta revista se tornou um item de colecionador, não somente pelo seu conteúdo, mas também pela forma como foi projetada.

No primeiro número de *Soela* (que significa aceleração na corrente de energia), alguns interessantes pontos de vista se mostraram e foram muito significativos para o espírito da época. O Suriname, na sua totalidade, realmente entrou numa aceleração na corrente de energia. Projetos econômicos de grande

escala brotaram; cada vez mais surinameses ganharam a oportunidade de estudar no exterior – principalmente nos Países Baixos –, e a porta para o mundo foi se abrindo cada vez mais. *Soela* foi além das fronteiras e a política do idioma se encarregou de que todas as línguas faladas fossem apresentadas nas páginas desta revista. E realmente, já no primeiro número, constava um poema de Shrinvási, na língua Sarnami, um idioma que os antigos contratantes da Índia falavam, com uma tradução para a língua holandesa. Também havia poemas em holandês, inglês e sranan. Um dos poemas versava sobre a crise no Congo, África. Havia também muito interesse pelos acontecimentos fora das próprias fronteiras. Também pequenos contos, e fragmentos de prosa foram publicados. A multiplicidade de línguas do país começou a ser expressa.

Alguns outros poetas que encontraram um lugar na *Soela* são Bhai (pseudônimo de James Ramlall, 1935) e Jozef Slagveer (1940–1982). Bhai, na realidade, somente iria publicar uma coletânea de poemas, *Vindu*, em 1982, com que imediatamente ganhou um prêmio. Os seus poemas são filosóficos e com uma clara influência de filósofos ocidentais e orientais.

Ao contrário, Jozef Slagveer pertencia à corrente nacionalista da década de sessenta. Como jornalista, ele entrou diversas vezes em choque com as autoridades do poder. Tornou públicos escândalos que não foram recebidos com agradecimentos. Escreveu poemas e publicou um pequeno romance.

Na década de sessenta, apareceram alguns romances que agora estão sendo considerados com clássicos no Suriname. Dois desses romances, sem dúvida alguma, podem ser apresentados em qualquer fórum internacional. Leo Ferrier publicou *Atman*, e Bea Vianen, *Sarnami, Hai*. Ferrier descreve, no seu livro, como um homem, que retornou da Europa para o seu país de nascimento, tenta entrar em harmonia com os variados valores culturais do seu país e da própria origem multicultural. Por um lado, é um livro otimista porque tal harmonia é tangível. Por outro lado, o mesmo autor publicou, um ano depois, um segundo romance que é exatamente o contrário do primeiro. Nesse livro foi apresentado justamente o conflito interno do seu país de nascimento. Portanto, é tudo, exceto um livro otimista.

Os livros de Bea Vianen nunca foram muito otimistas. *Sarnami, Hai* (Suriname, eu sou) descreve o processo da personagem principal de se tornar adulto, a Sita. A sociedade surinamesa não é uma sociedade ordenada, mas nela encontram-se contrastes nas mais variadas áreas. No fim, Sita teve de deixar seu

filho quando ela quis partir da terra onde nasceu. Este livro ainda é uma das obras bastante lidas nas escolas no Suriname. Outros romances posteriores também se tornaram conhecidos.

Na década de sessenta e setenta, muitos escritores foram bastante ativos. Citar os nomes de todos seria extenso demais. Dos muitos, serão mencionados ainda três: os já citados Dobru e Shrinivasie, e Michael Slory. Dobru, indubitavelmente, tornou-se um dos mais conhecidos. Podia ser encontrado em qualquer lugar, era muito fácil entrar em contato com ele, que era ativo na vida política, principalmente no movimento nacional. O seu poema *Wan Bon* (Uma Árvore) é um dos mais apreciados no Suriname. No poema, ele deu ênfase à uniformidade das variadas culturas que podem ser encontradas no Suriname. A sua descrição autobiográfica em *Wan Monki Fri* é muito interessante porque Dobru deixou evidenciar claramente a sua origem e como se formou por meio da religião, da sua origem social e do crescimento do nacionalismo no decênio de cinquenta. Além disso, foi muito honesto em opinar e condenar situações sociais.

Shrinivasie publicou, no decorrer dos anos, diferentes coletâneas de poemas. Trata de diversos temas nas suas obras. Alguns concordam que a uniformidade seja possível no Suriname, enquanto outros apresentam uma aproximação mais filosófica a respeito. Ele louvou o seu país nativo, mas também se posicionou de forma crítica perante desenvolvimentos que limitaram a liberdade durante o decorrer dos anos. Uma coletânea sobre a visão dos poemas fornece os diferentes temas nas obras de Shrinvasi. Ele se refere aos distritos onde cresceu e se tornou adulto, mas também cita as Antilhas Holandesas onde já morou e trabalhou. Viajava pela América Latina e viu muita injustiça; escreveu a esse respeito muitos poemas fervorosos. No entanto, em *Sangham*, predominou o aspecto filosófico de um homem já mais velho, que agora podia escrever sobre a morte. Ele é considerado um dos mais importantes poetas ainda em atividade no século 21.

O último dos poetas é Michael Slory (1935), um dos escritores mais produtivos de sua geração. Há mais de quarenta anos, escreve poemas em diversos idiomas: holandês, sranan, espanhol e, nos últimos anos, em inglês. Atualmente, seus poemas ainda aparecem em um dos jornais do país, onde ele geralmente tem a atualidade como assunto principal. No compêndio de sua obra *Ik zal zingen om de zon te laten opkomen* (Vou cantar para fazer o sol nascer), não somente se pode observar os temas que o mantêm ocupado, mas também sua capacidade de se expressar em diversos idiomas. Demonstra solidariedade

com povos subjugados. O distrito onde nasceu é o assunto de alguns de seus poemas. Neles, demonstra surpresa quando enxerga alguma coisa na natureza que o mantém ocupado. Às vezes, é um incidente que ele quis captar no seu poema. A beleza da mulher o fascina. Na sua – até agora – última coletânea, há poemas sobre a liberdade em que ele menciona a escravidão e exclama “Povo, jamais se esqueça disso!”.

## As últimas três décadas

O Suriname tornou-se independente em novembro do ano de 1975. Isso levou a um estupendo crescimento de produções literárias que todos – mais, ou menos – desenvolveram e que deram continuidade aos temas dos decênios anteriores. Essa independência aconteceu em conjunto com uma enorme imigração em direção aos Países Baixos. Após a independência, cerca de metade dos surinameses moravam lá. Além disso, no Suriname surgiu um regime militar que, em fevereiro do ano de 1980, assumiu o poder. Mesmo assim, tal fato não freou a produção literária de forma alguma. Mas é verdade que ficou sendo muito difícil publicar livros. Havia falta de papel, os custos de impressão aumentaram muito e o crescimento da pobreza da população também podia ser sentido nas livrarias.

Como está a situação atualmente na área de literatura surinamesa? Olhando para trás, para a primeira metade da primeira década do século 21, algumas tendências podem ser observadas. É muito bom que a literatura para jovens mereça muita atenção dos autores. Gerrit Barron (1951) e Ismene Krishnadat (1956) são apenas alguns dos nomes de escritores que escreveram vários livros para a juventude e que conseguiram uma tiragem considerável. Robby Parabirsing (pseudônimo Rappa, 1954), escreveu livros para a juventude de idade um pouco mais avançada, em que o humor e um pouco de erotismo foram bem apreciados pelo público. Dessa forma, educou-se um novo público, com a idéia de que ler pode ser muito agradável. Somente isso já seria um ponto a favor dele.

Todos esses escritores continuam com a tradição de ir às escolas para a leitura de suas obras. Por meio desse sistema, foi formado um vínculo direto com o público de leitores. Gerrit Barron distribuía os seus livros por meio de escolas, conseguindo assim uma tiragem bastante elevada. Apesar dos problemas já mencionados acima, nos anos da década de oitenta, foi vendida uma considerável quantidade desses livros. Esses escritores tentaram lançar as suas

obras nos Países Baixos. Barron conseguiu atingir o mercado literário das Antilhas Holandesas.

Dos poetas que estiveram ativos nesse período, um que se destacou é Surianto (pseudônimo de Ramin Hardjoprajitmo, 1937). Ele é um dos poucos javaneses ativos na literatura. A sua poesia teve influência de Shrinvasie. Mesmo assim, foi só uma de suas publicações que se destacou, porque ele escreveu poemas tanto na língua de seus pais originários de Java, como também na língua holandesa. A influência da cultura se encontra fortemente presente nessa obra. Em um poema, “Een Bos” (Uma Floresta), ele se dedica a contradições entre os javaneses muçulmanos que mantêm uma certa direção nas suas orações porque fazem isso tradicionalmente no seu país de nascimento e, portanto, também no Suriname, e os outros que conservam a direção correta para Meca. Tais poemas são um enriquecimento para a convivência multicultural.

Finalmente, o nome de Cynthia McLeod Ferrier (1936) certamente não poderá ser deixado de lado. É a irmã mais velha de L. H. Ferrier. Em 1987, uma das poucas editoras no Suriname publicou o romance “*Hoe duur was de Suiker?*” (Quanto custa o açúcar?). É um romance histórico que se desenrolou no século 18. Para os padrões do Suriname, este livro se tornou um sucesso fenomenal. Em curto tempo, foram feitas novas tiragens e, no total foram vendidos mais de 10.000 exemplares. Nos Países Baixos, o livro também se tornou uma obra-prima. Este romance histórico tem como assunto principal a sociedade da escravatura no século 18. O título já diz que a produção do açúcar consumido na Europa tinha um preço alto. Escravos foram necessários e o sofrimento desse grupo foi muito grande. Para muitos leitores, este pedaço da história tornou-se vivo graças a este romance. Qualquer outro que surgiu depois, publicado por essa autora, obteve grande publicidade e conseguiu alcançar um grande público de leitores.

Encerrando, pode-se concluir que a literatura surinamesa se desenvolveu de uma ocupação de autores coloniais para outra em que escritores de diversos grupos étnicos se fizeram valer e agora contribuem para a abertura do potencial criativo do país. A literatura oral, livrinhos impressos de forma independente e, ainda, uma literatura de poucas editoras que têm coragem para editar e publicar alguns livros mais abrangentes – isso tudo acontece no Suriname. A influência exercida pelos Países Baixos continua sendo grande e cada vez mais autores tentam operar naquele mercado.

Os surinameses, nos Países Baixos, escrevem cada vez mais e conseguem ficar na lista de livros bem-vendidos. De vez em quando, aparecem alguns livros traduzidos por meio dos quais o público internacional também consegue conhecer escritores surinameses. Em resumo, existem problemas, mas, com certeza, a literatura não vai mal no Suriname. Agora existem mais livrarias que estão tomando providências para que o público possa adquirir livros locais e de outros países. **DEP**

Tradução: Bunny Persijn  
Revisão: Regina Furquim

# Mercosul: *quo vadis?*

*Gerardo Caetano\**

## Correspondência entre filosofias e instituições integracionistas

**O**s tempos atuais apresentam contextos especialmente desafiadores para os sistemas políticos nacionais da região, para as instituições regionais e, de modo geral, para o Mercosul como um todo, como esquema de cooperação e integração regional. Há mais de quinze anos da sua fundação, o Mercosul mostra hoje todo um acúmulo de problemas não resolvidos: algumas das suas últimas presidências – em maior ou menor medida, conforme o caso – precisaram enfrentar situações de forte debilidade e descrença; nos últimos anos, os acordos e compromissos firmados muitas vezes não foram inteiramente respeitados (especialmente depois da desvalorização brasileira de 1999 e da crise argentina de 2001). Os últimos contextos de crescimento começaram a gerar situações favoráveis à recuperação das economias e das sociedades nacionais, mas, além dos discursos e de algumas ações relevantes, o processo de integração ainda não conseguiu alcançar o esperado e tantas vezes invocado “relançamento”. Não obstante, logo depois do seu pior momento, o Mercosul encontra hoje uma oportunidade de revitalização inusitada e muito discutida. Tem diante de si, por exemplo, uma

\* Historiador e cientista político. Professor da Universidade da República, Uruguai.  
gcaetano@fcs.edu.uy

agenda externa como nunca teve antes, repleta de oportunidades (em relação à possibilidade de acordos comerciais e de diversos tipos com a União Européia, a China, o Japão, a Rússia, a África do Sul, no seio da OMC etc.). A despeito de todos os seus problemas e das suas fraquezas, em um contexto internacional ameaçado pela hegemonia unipolar, o Mercosul mantém sua personalidade internacional como bloco interlocutor de outros blocos. Apesar disso, ainda não encontrou os caminhos apropriados para a adoção efetiva de posições comuns e consistentes de forma que pudesse negociar em bloco com terceiros.

Todo debate em torno de filosofias integracionistas implica um confronto de propostas sobre como conceber a institucionalidade do bloco em formação. A opção por um modelo corresponde à preferência por um determinado formato institucional.<sup>1</sup> Pensar “outro Mercosul, diferente, mais compacto e eficiente do que o atual, capaz de assumir uma efetiva personalidade internacional em um mundo de blocos e tensões multilaterais como o do nosso tempo, significa discutir profundamente os limites e alcances políticos do processo de integração. Neste quadro, as exigências de uma nova institucionalidade para o Mercosul desperta polêmicas na região. Bem-vindas sejam essas exigências, se a sua tramitação rigorosa nos permitir transcender uma conjuntura muitas vezes difícil e nos levar a enfrentar com ânimo o risco e também as oportunidades de pensar em horizontes de desenvolvimento de mais longo prazo para a região.

A perspectiva atual de uma nova discussão a fundo sobre a institucionalidade do Mercosul tem múltiplas implicações, de diferente índole. Nessa perspectiva, as novidades e propostas vinculam-se diretamente à renovação de modelos, de agendas, ritmos e profundidade no projeto integracionista. Por isso, não pode causar surpresa o fato de as questões internacionais provocarem confrontos duros e simplificações desqualificadoras. Por trás do debate sobre a institucionalidade de um processo integrador, os atores apresentam suas divergências mais básicas, de caráter estratégico e estrutural. Em suma, como indica o Quadro 1, à pergunta sobre o que estamos discutindo no Mercosul quando debatemos instituições, respondemos, em primeiro lugar, que o que

<sup>1</sup> Mariana Vazquez, “*Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El Mercosur y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Area de Libre Comercio de las Américas*”, Revista Argentina de Ciencia Política, Nº Especial 5-6, Editorial Universitária de Buenos Aires, 2002, é uma análise comparativa útil e atualizada da dimensão parlamentar nos processos de integração regional no Mercosul e na União Européia.



aparece aí sob tensão são os modelos e as projeções mais gerais sobre os limites e os alcances do processo de integração, no seu conjunto. Em resumo, propor “outro” Mercosul requer uma nova institucionalidade.

Um Mercosul alternativo impõe uma nova agenda de propostas e iniciativas. Qual poderia ser a lista sucinta dos títulos dessa nova agenda?

Façamos uma breve resenha: coordenação macroeconômica, em particular das políticas cambiais; complementação da produção, por meio de Foros de Competitividade e do surgimento de “cadeias produtivas” próprias; complementação de políticas (energética, educativa, cultural, de direitos humanos etc.); complementação das infra-estruturas; consolidação e aplicação efetiva da Carta Sócio-Trabalhista; tratamento sério da proposta, já aceita, de livre circulação de pessoas; reconhecimento de assimetrias e flexibilidades, em particular com relação ao Paraguai e ao Uruguai; implementação plena e incremental dos Fundos para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem); negociação internacional como bloco econômico-comercial e também político, com terceiros e em foros internacionais; estratégia comercial conjunta; estratégias de financiamento intra-zona; incorporação de novos sócios; nova institucionalidade.

Um recente documento da Presidência da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), datado de 13 de julho de 2006 e intitulado “Desafios da Integração Regional. Iniciativas e Propostas”, identificava uma agenda de “eixos de caráter estratégico na formulação de políticas públicas”, muito semelhante à anteriormente mencionada: “mecanismos para corrigir as assimetrias entre os países; impulso à articulação produtiva em escala regional; ampliação da agenda externa comum; desenvolvimento de instrumentos para integrar zonas fronteiriças; aprofundamento da cooperação e da integração energéticas; maior impulso às políticas comuns para o meio ambiente; criação de um Conselho Regional de Políticas Sociais; definição de uma estratégia de comunicação; participação da cidadania.”<sup>2</sup>

Em suma, não se trata de uma ausência de idéias ou propostas que possam convergir em um programa comum orientado para a realização de “outro” Mercosul. Idéias semelhantes podem ser encontradas em muitos outros documentos, como, por exemplo, as incorporadas à proposta “Somos Mercosul.

---

<sup>2</sup> Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, *Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas*. Montevideo, 13 de julho de 2006.

Conceito e Plano de Trabalho”, adotada inicialmente no segundo semestre de 2005 pela Presidência *Pro Tempore* do Uruguai e depois assumida como própria e comum ao conjunto do bloco pelos outros Estados-Partes. Se há efetivamente uma agenda, o que tem faltado tem sido a vontade política efetiva de dar uma resposta, o que, entre outras coisas, pressupõe o estabelecimento de uma nova institucionalidade, capaz de oferecer instrumentos eficazes para viabilizar e concretizar resultados palpáveis em cada um dos temas referidos. Nessa direção, a criação do Parlamento do Mercosul pode ser um sinal auspicioso, com a condição de que não seja uma iniciativa isolada, distante de um enfoque de reforma institucional integral e sistemática<sup>3</sup>.

Nenhum dos temas dessa nova agenda está desprovido de problemas e contradições, e todos eles exigem muita negociação política, não se esperando um processo vertiginoso de mudança, isento de conflitos. Os obstáculos nesse sentido não são menores: o imperativo das exigências acrescentadas de sociedades nacionais feridas profundamente pela crise; a tentação sempre presente de acordos bilaterais por parte de um país associado, com resultados conjunturais e movido pela lentidão (quando não pelas agressões) dos outros sócios; as diferenças nos padrões de comercialização entre as economias nacionais; o enfraquecimento esboçado pelos governos nacionais; os poucos progressos obtidos no âmbito da negociação internacional de comércio; o caráter heterogêneo das economias e sociedades; o surgimento de conflitos bilaterais de gravidade incremental e solução incerta (o tema das indústrias de celulose no rio Uruguai é um exemplo paradigmático) etc. No entanto, sem voluntarismo ou visões ingênuas, a atual conjuntura parece perfilar-se, uma vez mais, como oportunidade que não deve ser desperdiçada. No entanto, mais do que em outras ocasiões, não aproveitá-la parece gerar conseqüências muito mais negativas e profundas que no passado, com relação à solidez da aposta estratégica sobre o futuro do bloco.

Nestas condições, qual pode ser o rumo a tomar? De qual Mercosul começamos a falar? É o Mercosul da complementação produtiva, dos foros de complementação da produção. É o Mercosul que, desde a assunção plena da sua condição de projeto político, precisa articular políticas ativas e setoriais –

<sup>3</sup> Gerardo Caetano. *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosu*, Montevideo, Fesur, 2005; ou Fesur, *Desafios Institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad. Documento Preparatorio*, Montevideo, Fesur, 2005; entre outros.

por exemplo, no campo das políticas energéticas, fitossanitárias; na área agrícola e na pecuária; na coordenação da infra-estrutura de uso comum; na adoção de políticas de fronteira. Um Mercosul que discute com seriedade a livre circulação de pessoas, incorporando, contudo, na agenda a necessidade de projetar, divulgar e consolidar um grande acordo com relação à Carta Sócio-Trabalhista, que aprovou como documento e que reconhece direitos, mas que, nas condições atuais, apresenta-se como de duvidosa aplicabilidade. É o Mercosul que, por muitos motivos, deve contribuir, com outros blocos do mundo, para contestar o esquema de globalização unipolar consolidado depois de 11 de setembro de 2001; que tem de atuar como bloco em âmbito internacional e multilateral, na busca de acesso efetivo a mercados externos sob condições favoráveis, a partir do reconhecimento externo da sua personalidade internacional – como um bloco que pode falar com outros blocos. E em um contexto de disputa assimétrica entre unilateralismo imposto e a difícil possibilidade de um multilateralismo alternativo, a emergência de um novo bloco, que se projeta, por outro lado, para a América do Sul e a América Latina, adquire uma dimensão vigorosa de presença internacional. É a necessidade de agir diante de terceiros, na negociação internacional, como um bloco unificado, sem prejuízo das condições em parte distintas, mas que não impedem a concretização negociada de posicionamentos efetivos comuns.

É a idéia de defender a busca de mercados, ratificando a filosofia do regionalismo aberto, mas debatendo agendas, discutindo, por exemplo, a agenda da OMC em Cingapura; discutindo com seriedade temas que comprometem nossas economias, como a nova articulação dos organismos internacionais e suas intervenções no plano das políticas nacionais, como o tema da propriedade intelectual, ou das compras governamentais e serviços, ou ainda, a rediscussão dos subsídios com relação à produção agrícola. É o Mercosul que começa a falar em estratégias comerciais conjuntas, que busca a interlocução com outros blocos, não só a triangulação clássica com os Estados Unidos e a União Européia, mas que almeja também negociações mais firmes com a China, o Japão, a África do Sul, a Rússia, os países árabes. É o Mercosul em busca de estratégias de financiamento intrazona, pensadas a partir da eventualidade de bancos – tanto de fomento ou investimentos como de um Banco Central no estilo europeu.

Mesmo com uma agenda imediata mais curta e viável, que abranja com lógica mais moderada e incremental os múltiplos temas que surgem, há a convicção, que começa a se generalizar e que devemos reiterar mais uma vez, de

que: “a atual institucionalidade, mesmo com as importantes mudanças e criações recentemente incorporadas, não está apta para alcançar os resultados efetivos em vários desses novos planos que constam da agenda mais atual.” Trata-se, em suma, de um Mercosul orientado para uma nova institucionalidade, que supere as deficiências do Mercosul original, de 1991; que aprofunde os seus progressos e supere as omissões do Protocolo de Ouro Preto, de 1994; que consolide o caminho iniciado (com altos e baixos) com as recentes criações institucionais. Nesse quadro, não pode deixar de ter sentido o fato de que o tema que se começa a discutir é a necessidade de um novo Mercosul, que questione o interpresidencialismo extremado e incorpore o tema da evolução (não imposta, sem hegemonismos, com ampla negociação política), rumo a uma tensão mais equilibrada entre intergovernamentalismo e supranacionalidade, tão temidos como mal compreendidos nos seus alcances e conseqüências. Trata-se de um Mercosul que ratifica e aprofunda sua indisfarçável natureza de projeto político. É o Mercosul que consolida a necessária transformação da simples Secretaria Administrativa em uma Secretaria Técnica com projeção política, o que exige assessoramentos técnico e acadêmico efetivos, como os que começou a ter, e que seja capaz de atuar como uma usina, um grande *think tank* regional, para alimentar – sem subordinar-se a ciúmes ou a falta de transparência – o funcionamento dos demais órgãos do organograma. É o Mercosul que começa a discutir a criação de um Instituto Monetário que viabilize cada vez mais a indispensável convergência cambial, embrião de um Banco Central regional. Trata-se de discutir seriamente não só a constituição já alcançada de um Parlamento do Mercosul, mas as suas possíveis projeções na primeira etapa de transição, na qual (com bastante vento soprando contra) tenha de passar pela prova de que pode de fato ser um foro político que promova de forma eficaz progressos concretos na agenda do bloco.

Trata-se não só de pôr em pleno funcionamento o disposto no Protocolo de Olivos, mas também de seguir marchando no rumo da criação de um verdadeiro Tribunal Permanente de Justiça Regional. É um Mercosul que começa a reformular as relações entre os próprios órgãos decisórios do seu formato institucional, exigindo-lhes um funcionamento mais sistemático, menos episódico, uma condução cotidiana e mais transparente. Um Mercosul que consolida a fundação, já havida, da Comissão de Representantes Permanentes, com embaixadores dos quatro países associados plenos, mas também com um Presidente que pode atuar como porta-voz da vontade regional. É o Mercosul

que adquire outra presença, e outro peso, nos debates dentro de instituições como a OMC; que negocia em conjunto, e não solitariamente, acordos com os Estados Unidos da América ou com a Europa, a partir de outras posições; que pode encarar com responsabilidade, mas sem sujeição, seu relacionamento com os organismos internacionais de crédito.

Nessa perspectiva, que alguns poderiam qualificar de utópica diante das dificuldades atuais do bloco, a nova institucionalidade responderia também aos “*deficits* democráticos” que têm marcado amiúde a história do processo. No entanto, será preciso evitar equívocos e tentações preguiçosas que não levam a nada. Não se deve conceber o Mercosul a partir da identidade conjuntural de governos que ideologicamente possam ter alguma afinidade: isto seria um grave erro, pois não é a experiência dos processos de integração exitosos. Certamente, o fato de que haja governos com afinidades ideológicas pode ajudar a avançar em certos tipos de acordos, mas o que se deseja é progredir com profundidade, e a acumulação de matéria institucional é a melhor garantia e o instrumento mais apto para alcançar os resultados econômicos de que os nossos povos necessitam, sempre com maior urgência. Não há dúvida de que não existe um modelo institucional neutro, e que as conjunturas de afinidade ideológica entre os governos associados ajudam a avançar. Mas, precisamente para aproveitar ao máximo essas oportunidades, devemos pensar em termos institucionais e não ideológicos, com base na premissa de que é preciso criar instituições que consolidem, mediante negociação política, avanços que sejam muito difíceis de abandonar. Devemos aprender (sem copiar, por certo) com os que tiveram êxito: a União Européia não foi formada para governos social-democráticos, para governos da democracia cristã, para governos liberais. Não existe um processo de integração de governos democráticos, cuja vida natural é o da rotatividade do poder e o da incerteza dos resultados eleitorais; não há integração vinculada rigidamente a uma proposta ideológica fechada do bloco regional de que os países participam.

Por isso, se queremos aproveitar a oportunidade que temos hoje à nossa frente, que surge como uma demanda efetiva a partir dos nossos países que não têm uma saída solitária (é certo que não a tem o Uruguai, mas não creio também que a tenham solitariamente o Brasil ou a Argentina; nossos países não podem salvar-se solitariamente, precisam lutar por um lugar no mundo a partir de uma posição no bloco), será necessário afirmar uma nova institucionalidade, que supere o “*deficit* democrático” que teve o processo; que supere esse

interpresidencialismo que gerou uma espécie de “superexecutivismo” absolutamente “inexecutivo”; que vincule a legitimidade do Mercosul à nossa sociedade, mas que, ao mesmo tempo, lhe dê a possibilidade de responder de forma efetiva a outra agenda, à que reage melhor a essa nova conjuntura que está exigindo formas de pensar diferentes, não só em chave nacional, mas também regional e internacional.

## As etapas da evolução institucional do Mercosul

Conforme vimos, na agenda e também nas diferentes resoluções emanadas dos diversos organismos integracionais, seja no quadro das suas atividades rotineiras seja no das cúpulas do Mercosul, há muitos anos aparecem reiteradamente apelos à necessidade de um fortalecimento institucional do bloco. Isso é testemunhado por dezenas de resoluções, recomendações e pronunciamentos,<sup>4</sup> mencionando incidentalmente a necessidade de atualizar a aprofundar o organograma criado pelo Protocolo de Ouro Preto.<sup>5</sup> Não obstante, além dessas declarações persistentes e de um certo progresso substantivo, mas parcial, como veremos mais adiante, não parecem ter havido os consensos ou a vontade política necessários para atender com seriedade essa demanda. De outro lado, ela foi bastante enfática no caso dos organismos (como a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social)<sup>6</sup> que emanaram do citado Protocolo com faculdades limitadas ou apenas consultivas.

Observamos anteriormente neste texto que, quando são discutidos diferentes formatos de institucionalidade em um processo de integração, na realidade, estão sendo debatidos, de forma simultânea, diversos modelos de

<sup>4</sup> Cfr. por exemplo, com especial atenção aos pronunciamentos referidos à CPC, *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*, (3ª edição), Brasília, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Brasileira, Ministério das Relações Exteriores, Senado Federal, 2000, 545 pp.

<sup>5</sup> Cfr. “*Protocolo de Ouro Preto – Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur*”. Este Protocolo era assinado para cumprir o Artigo 18 do Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, que determinava textualmente: “Antes do estabelecimento do Mercado Comum, em 31 de dezembro de 1994, os Estados-Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar uma estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, bem como as atribuições específicas de cada uma delas e do seu sistema de tomada de decisões”. O Anexo do Protocolo foi também assinado esse dia: “*Procedimiento General para Reclamaciones à Comisión de Comercio do Mercosul*”.

<sup>6</sup> O atual vice-presidente uruguaio e ex-presidente Pro Tempore da CPC, Luis Antonio Hierro López, assinalou em dezembro de 1997 que via “*la relación entre el FCES y la CPC como de primos-hermanos*”. Cfr. “*Voces, Parlamentos, Mercosur*”, Cuadernos del CLAEH N° 81-82, 1998, p. 136.

integração regional. Acredito que isso se confirma claramente na própria história do Mercosul. Naturalmente, existe uma história do Mercosul que precede o Tratado Fundacional de 1991: ela está sintetizada na Ata de Foz de Iguaçu de novembro de 1985, assinada pelos Presidentes Sarney e Alfonsín – corolário de um conjunto de ações e negociações com que se procurou prefigurar um Mercosul bem diferente daquele que depois se concretizou no Tratado de Assunção de março de 1991. Esse “outro” Mercosul, que sob vários aspectos não pôde se materializar, é muito mais semelhante com o que parecia surgir com as propostas de transformação integral do bloco entre 2002 e 2003, e que, a partir de 2004, começaram pouco a pouco a empalidecer, pelo menos no que concerne a alguns aspectos substantivos, na sua vocação de reforma integral. O acordo Sarney–Alfonsín visava a uma institucionalidade e a uma agenda integracionista muito mais globais e profundas que as criadas em 1990 e 1991.

Como mais de uma vez já se mostrou, corretamente, essa mudança de rumo coincidiu com a mudança de governo na Argentina e no Brasil. Para dizê-lo de modo sintético, o modelo do Mercosul “fenício”, orientado quase exclusivamente para o comércio, com uma institucionalidade fortemente intergovernamentalista, de baixa intensidade, que lhe era funcional, começou a nascer muito claramente em julho de 1990, na chamada Ata de Buenos Aires, assinada por Collor de Melo e Menem. Essa iniciativa brasileira de articulação com a Argentina recebeu a imediata incorporação do Uruguai, cujo novo governo, chefiado pelo Presidente Lacalle, viu com lucidez as fortes conseqüências negativas de um acordo entre Argentina e Brasil que isolasse o Uruguai e os outros países da região. Na sua adesão, o Uruguai convidava Paraguai e Chile a fazerem o mesmo, para equilibrar melhor as evidentes assimetrias do bloco a ser criado. No entanto, como era bastante previsível, a incorporação do Chile nas condições aduaneiras previstas era absolutamente impossível, pela total diversidade dos graus de abertura alcançados pelo seu comércio. O Paraguai se incorporou, chegando-se assim, finalmente, à assinatura solene do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991.

Entre outros, Bouza e Soltz, no trabalho intitulado “*Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*”, notam que o Tratado de Assunção era definido originalmente por certos traços fundamentais. Em primeiro lugar, visava a uma institucionalidade claramente intergovernamentalista e tinha um perfil integracionista exclusivamente comercial – traços articulados

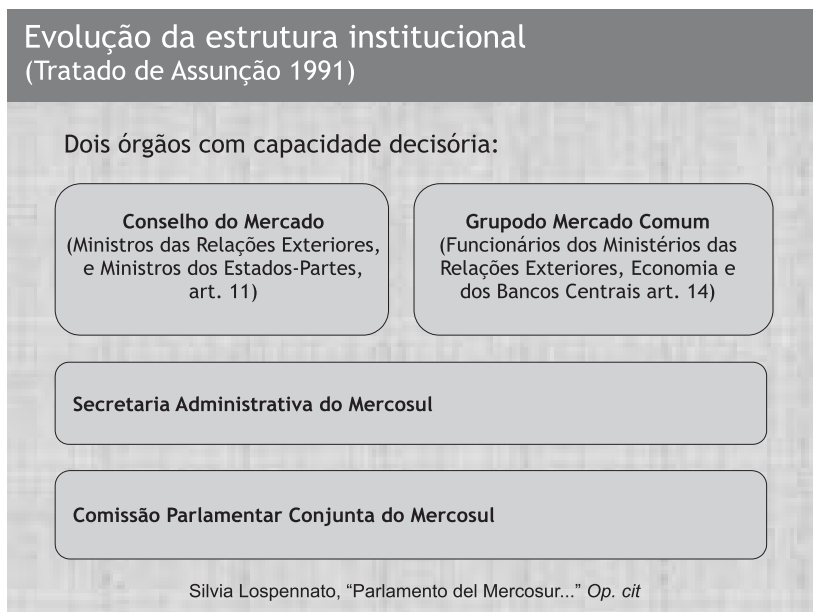
profundamente dentro da orientação basicamente liberal dos governos e dos presidentes que o assinaram. Apostava-se em um formato institucional de extremo “intergovernamentalismo”, que alguns autores não vacilaram em qualificar de “interpresidencialismo”. Essa orientação fundamental era muito forte e visível, temerosa igualmente da precisão das regras e dos procedimentos, no estilo do que caracterizou a instituição do Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), por exemplo, mas, de modo muito particular, totalmente contrária a qualquer esforço de evolução supranacional, como no caso da União Européia. Essa institucionalidade de baixa intensidade articulava-se muito bem com um projeto integracionista que buscava prioritariamente o econômico e o comercial, com normas de importância fundamental, excluindo a progressiva eliminação de tarifas, a definição de um regime geral de normas de origem, salvaguardas para práticas desleais no comércio intrazona; e impondo certos prazos para a implementação de um mecanismo voltado à solução de controvérsias.

Como outros autores, Bouza e Soltz destacaram também que o formato institucional do Tratado de Assunção oferecia três traços que definiam as aspirações e a vontade dos Estados-Partes: i) *um claro caráter intergovernamental dos órgãos decisórios do bloco* (a criação – no último Artigo 24 do Tratado, depois de dar um nome ao bloco, e como sinal inequívoco da intenção de registrar algo esquecido – de um vago mecanismo de representação dos Parlamentos dos países associados revela quase anedoticamente essa orientação); ii) *a definição tática de que os acordos de integração teriam a natureza de “atos legais incompletos”, sem o desenvolvimento de uma normativa Mercosul que pudesse ostentar a condição de algo próximo a um Direito Comunitário* (com a conseqüente insegurança jurídica, agravada pelas assimetrias constitucionais e jurisdicionais dos países associados, com a tentação, muitas vezes concretizada, do não-cumprimento do acordado (recurso realmente efetivo para os países poderosos do bloco) e com a antecipação de uma mais do que problemática internalização de normas integracionais dentro dos direitos e leis nacionais; e iii) *a ausência de um órgão jurisdicional autônomo e próprio do bloco”, o que se traduziria na configuração de mecanismos para a solução de controvérsias extremamente morosos e flexíveis, orientados para a negociação gradual e, às vezes, pouco menos do que interminável dos governos* (tudo o que não só ia configurar, juntamente com os outros traços, um caso nítido de “deficit democrático” na institucionalidade e no funcionamento quotidiano do bloco, mas que geraria, mais cedo ou mais tarde, a crise da eficácia socioeconômica



dos acordos, em especial quando os contextos internacionais se tornaram desfavoráveis e se multiplicaram naturalmente as controvérsias e os contenciosos entre os países associados.<sup>7</sup>

## Quadro 1

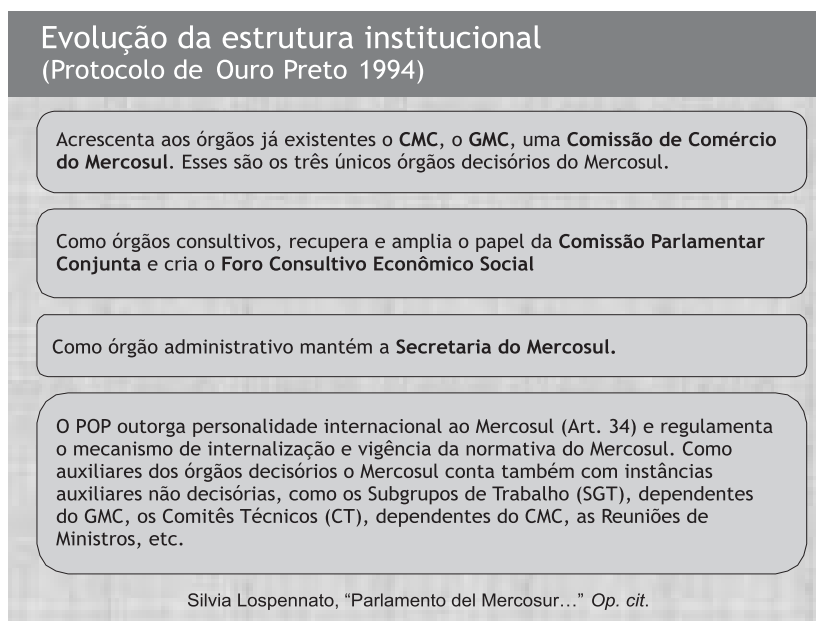


O Protocolo de Brasília, de dezembro de 1991, centrado na definição de um regime transitório para a solução de controvérsias, optou finalmente pela via da constituição de tribunais arbitrais *ad hoc*, de jurisdição obrigatória, regime que o tempo demonstrou ser claramente insuficiente e, na prática, pouco efetivo. Em dezembro de 1994, foi assinado o *Protocolo de Ouro Preto*, que estabeleceu – pelo menos nas palavras do texto acordado – “um regime definitivo até que se produzisse a plena convergência da tarifa externa comum.” Com seus 53 artigos, e o anexo, o Protocolo de Ouro Preto trouxe progressos institucionais de inegável relevância, mas não alterou de forma substantiva a orientação intergovernamentalista original. De todos os modos, como o Quadro 2 indica de forma sumária, esse Protocolo incorporou algumas inovações institucionais de alcance limitado, mas igualmente relevante: foi criado um novo órgão

<sup>7</sup> Roberto Bouzas y Hernán Soltz. *Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*, Hamburg, Institut Für Iberoamerika – Kunde, August, 2002.

decisório, a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), igualmente dependente dos Poderes Executivos; houve a criação formal de órgãos consultivos com atribuições diminuídas, como a CPC e o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES); aprofundou-se a personalidade jurídica internacional do bloco; regulamentou-se o mecanismo de internalização e vigência da normativa do Mercosul; foram criadas instâncias auxiliares dependentes da CCM, como os Subgrupos de Trabalho, os Comitês Técnicos e as Reuniões de Ministros; foram um pouco aperfeiçoados os mecanismos para a solução de controvérsias, entre outras inovações menores.<sup>8</sup>

## Quadro 2



Depois da concretização do Protocolo de Ouro Preto II, em especial, e não casualmente a partir de 2002, quando a crise econômica do bloco parecia configurar o grande fator a exigir uma nova engenharia institucional, que proporcionasse instrumentos para viabilizar outro tipo de iniciativas, começaram a ser processadas diferentes inovações, não só relevantes como também providas de uma orientação geral de perfil mais completo, menos executivista, com maior

<sup>8</sup> Cfr. Didier Opertti et alli. *El Mercosur después de Ouro Preto*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1996, Série Congressos e Conferências N° 11.

abertura para enfoques autenticamente regionais. No Quadro 3, indicamos de forma cronológica essas inovações institucionais, com a decisão correspondente.

Passemos em revista os novos organismos criados: Foro de Consulta e Concertação Política, Secretaria Técnica, contendo no seu seio um Setor de Assessoria Técnica do Mercosul, o Tribunal Permanente de Revisão, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul e, finalmente, o Parlamento do Mercosul, que em mais de um sentido constitui a culminação de uma etapa de inovações graduais e dispersas, no que se refere ao processo de reforma da institucionalidade do Mercosul em seu conjunto.<sup>9</sup>

### Quadro 3

Evolução da estrutura institucional (Nova institucionalidade do Mercosul)
Criação do <b>Foro de Consulta e Concertação Política</b> (Dec. CMC 18/98).
Transformação da Secretaria Administrativa em <b>Secretaria Técnica</b> (Dec. CMC 30/02) e a correspondente conformação no seu seio do Setor de Assessoria Técnica do Mercosul.
Criação do <b>Tribunal Permanente de Revisão</b> como consequência da evolução do Sistema de Solução de Controvérsias do Protocolo de Brasília (1991) ao Protocolo de Olivos (2002).
Criação da <b>Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul</b> (Dec. CMC 11/03).
Criação do <b>Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul</b> (Dec. CMC 33/04).
Criação do <b>Parlamento do Mercosul</b> (Decs. CMC 49/04 e 23/05).

Silvia Lospennato, "Parlamento del Mercosur..." *Op. cit.*

## Da crise aos programas promissores de 2003

Boa parte das inovações neste campo institucional encontraram sua principal base de apoio e promoção em uma autêntica vontade "institucionalista" por

<sup>9</sup> Cfr. G. Caetano. *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur...* etc. op. cit. Ali sustentamos, de acordo com outros expertos que compartilham a mesma idéia, que o processo de reforma institucional do Mercosul deve ter uma vocação de integralidade que só pode ser resolvida de forma coerente com o que, no meio das expectativas (desmesuradas, como veremos) de 2004 passou a ser chamado, informalmente, de "Protocolo Ouro Preto II".

parte do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e, de modo especial, de alguns dos seus integrantes, como a Coordenadora de Centrais Sindicais do Mercosul. Entre muitas outras comunicações de teor semelhante, poderíamos lembrar que na XII Reunião Plenária do FCES, em 7 de outubro de 1999, em Montevideu, esse organismo fazia uma convocação para “fortalecer a estrutura institucional do Mercosul, já que a presente crise evidenciou a insuficiência dos atuais instrumentos do processo de integração ...”<sup>10</sup>

Nesse sentido, os integrantes do FCES não só reclamavam maior participação dos atores da sociedade civil, como também enfatizavam, com igual ênfase, a necessidade de consolidar ainda o papel dos Parlamentos como âmbitos centrais do processo de integração. A esse respeito dizia, por exemplo, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, em pronunciamento feito em Assunção no dia 9 de outubro de 1994: “As centrais sindicais da região se preocupam também com o conteúdo democrático do processo. É preciso que haja maior e melhor participação das representações sociais e dos Parlamentos. Este último aspecto fica muito claro se partimos da base de que, para terem vigência em cada Estado, as decisões do Mercosul precisam frequentemente de ratificação legislativa.”<sup>11</sup>

Por muitas razões, depois do colapso político e financeiro da Argentina, durante os anos 2001 e 2002, com seu fortíssimo impacto em toda a região, essa vontade institucionalista não só se consolidou como começou a produzir impactos e resultados importantes. Em 18 de fevereiro de 2001, reunidos na Quinta Presidencial de Olivos, e tendo como anfitrião o novo presidente argentino, Eduardo Duhalde, os presidentes e ministros de Relações Exteriores dos quatro países do Mercosul assinavam o muito esperado “Protocolo para a Solução de Controvérsias no Mercosul.”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Cfr. “Mercosur/fces/Recomendación N° 3/99.

<sup>11</sup> Cfr. “*Propuesta de las centrales sindicales del Cono Sur a la estructura institucional del Mercosur*”, Assunção, 9 de outubro de 1994.

<sup>12</sup> Cfr. “*Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur*”, Olivos, Provincia de Buenos Aires, 18 de febrero de 2002. Constava de 56 artigos, inseridos em 14 capítulos, nos quais se definia com precisão as pautas, âmbitos e procedimentos do sistema de solução de controvérsias, chegando a um acordo sobre aspectos tais como as negociações diretas entre as Partes, a possibilidade de intervenção do Grupo Mercado Comum, os procedimentos arbitrais *ad hoc*, os procedimentos de revisão, os alcances dos laudos arbitrais, etc. De fato, este Protocolo já estava negociado e pronto para ser assinado em dezembro de 2001, mas a queda do então Presidente argentino Fernando De la Rúa, coincidente com a Cúpula de Montevideu, obrigou ao seu adiamento.

Esse passo fundamental na consolidação institucional do bloco, demanda muito postergada especialmente pelos receios e vetos do Brasil na matéria, implicava, sem dúvida, um progresso substantivo e revelava que possivelmente a situação das críticas dificuldades econômicas e sociais da região pudesse configurar um cenário propício para atribuir maior ritmo ao processo da integração.

O que aconteceu durante a Cúpula do Mercosul de julho de 2002, em Buenos Aires, veio a confirmar certas hipóteses e percepções: a crise econômica e financeira, com suas múltiplas conseqüências (instabilidade dos mercados, gravíssima deterioração social, debilidade alarmante dos governos, relacionamento cada vez mais difícil com os organismos internacionais etc.) faziam que, se não todos, pelo menos a maioria dos países da região apostassem no Mercosul como alternativa apropriada para aquela conjuntura crítica. Isso implicava dar mais consistência política ao processo de integração, o que significava, entre outras coisas, maior e melhor institucionalidade. Tudo parecia conduzir a que fosse, sem dúvida, o Brasil a assumir a liderança dessa nova fase, não só pela condição de maior potência da região, mas também porque, conforme já assinalamos, foi, no , o membro menos disposto a comprometer-se com as instituições do bloco que limitassem sua possibilidade de ação autônoma. Em meados de 2002, um ano “fatídico”, a conjuntura era bem diferente e isso poderia traduzir-se claramente na mudança da agenda da Cúpula. Neste sentido, convencionou-se, como parte de uma decisão mais global, dar início “ao processo necessário para transformar a Secretaria Administrativa do Mercosul em uma Secretaria Técnica”<sup>13</sup>, o que implicava também a confirmação de uma vontade política distinta da que em anos anteriores havia impedido o progresso do projeto de “relançar o Mercosul”. Na Cúpula de Buenos Aires, houve progresso também em outros temas que tocavam a questão institucional do bloco: a criação e consolidação de Foros Setoriais de Competitividade, articuladores de uma complementação na área produtiva; foram estabelecidas estratégias concretas para levar adiante missões comerciais comuns, com a marca do Mercosul; foi proposto o projeto de criar um Banco de Fomento, como instrumento privilegiado para uma convergência macroeconômica efetiva – entre outros acordos importantes.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Cfr. Mercosul/CMC/Dec. Nº 16/02, datada de 5 de julho de 2002 em Buenos Aires.

<sup>14</sup> Como sinal de apoio à região, e em especial à Argentina, participou da Cúpula de Buenos Aires, realizada no contexto de agudo quadro de instabilidade financeira, o Presidente mexicano Vicente Fox.

A partir de julho, tinha início a Presidência *Pro Tempore* do Brasil, a última do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O Itamaraty já havia emitido fortes sinais de uma mudança estratégica no sentido do Mercosul, opção de política exterior que por vários motivos se tornaria visível nesse segundo semestre: em outubro haveria eleições nacionais e, como veremos, o tema do Mercosul era um dos que marcavam então diferenças entre os candidatos com melhores possibilidades de ganhar a eleição (Lula ou Serra); a partir de novembro, o Brasil ocuparia, juntamente com os Estados Unidos, a Presidência *Pro Tempore* da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), precisamente na conclusão das negociações previstas dentro do quadro, sem dúvida instável, das negociações e dos alinhamentos no plano internacional, de modo geral, e interamericano em particular. Dada, além de tudo, a debilidade dos outros governos dos países associados, a assunção de uma liderança efetiva do Mercosul, sem hegemonismos e com propostas inovadoras, a partir da plena consciência de que isso supunha benefícios, mas também custos, parecia um horizonte cada vez mais atraente e necessário para o país do Norte. O então presidente Fernando Henrique Cardoso (com o apoio decisivo do então Chanceler, Celso Lafer) preocupou-se de modo especial em dar esses sinais durante o último semestre dos seus oito anos de presidência. Seus pronunciamentos durante viagens aos países da região, nesse período<sup>15</sup>, assim como o fato inédito de que pela primeira vez se criava um corpo de assessores para a Presidência *Pro Tempore*, integrado por técnicos e representantes qualificados dos quatro países, foram outros sinais significativos na mesma direção.

Essa tônica geral de um Brasil mais favorável ao Mercosul do que era costume foi consolidada e aprofundada durante a campanha eleitoral de 2002, da qual surgiu eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores. Lula se distinguiu, com relação a seus adversários, por um discurso de apoio decidido ao Mercosul, eixo programático que em particular confronto com o candidato “oficialista”, José Serra, muito mais cético do que o seu mentor, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, com respeito à promoção do Mercosul como núcleo de uma nova proposta de governo para o Brasil. Antes e depois de eleito, Lula insistiu em que era imperativo consolidar o Mercosul como “projeto político”, como instrumento insubstituível, não só para articular as economias dos países da região, como também para dotar o

<sup>15</sup> Muito notoriamente, por exemplo, por ocasião da viagem que fizera ao Uruguai em 20 e 21 de agosto de 2002.

bloco de uma verdadeira identidade, para comparecer e negociar no conflitivo cenário internacional daquele momento.

Nesse quadro, durante os últimos meses de 2002, voltou a haver progressos significativos na perspectiva de consolidar e aprofundar a institucionalidade do Mercosul. Alguns desses progressos mostraram até mesmo um certo tom “voluntarista”, como o acordo migratório subscrito em 8 de novembro na cidade de Salvador, na Bahia, pelos Ministros da Justiça dos países do bloco, mais Bolívia e Chile, pelo qual ficava estabelecido que doravante seria permitido aos cidadãos dessas seis nações radicar-se e trabalhar livremente em qualquer um dos países, desde que cumprissem determinadas exigências de documentação, estabelecidas no convênio.<sup>16</sup> Esse instrumento, que poderia ser considerado fundacional de uma eventual e futura “cidadania do Mercosul”, foi referendado por ocasião da Cúpula do Mercosul realizada em Brasília em dezembro de 2002. Naquela reunião, a agenda de uma institucionalização mais profunda do Mercosul se manteve no centro do debate, renovando de forma particular os temas da promoção de uma internalização mais ágil e sólida da normativa emergente dos acordos regionais e do conseqüente fortalecimento da dimensão parlamentar do processo. Uma vez mais, contudo, essa demanda “institucionalista” ecoou não só pelos organismos oficiais do Mercosul, mas também por novos atores sociais de projeção regional.

Em um documento oficial, a coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, no principal pronunciamento da Cúpula Sindical reunida em Brasília naquela mesma ocasião, assinalou: “Sabemos também que a opção por um mercado comum geraria perdas de soberania nacional e reduziria o controle social sobre as decisões do Estado nacional, mas essa perda pode ser compensada com a criação de organismos de representação política e social comunitários, que garantam um processo mais democrático, sob controle social (...) Além da instrumentação da Secretaria Técnica e da implementação do Protocolo de Olivos, é fundamental que o Mercosul aprofunde sua estrutura institucional, e

---

<sup>16</sup> O convênio, que vinha confirmar como nunca antes a tantas vezes anunciada política de livre circulação de pessoas nos países do bloco e países associados, tinha uma verdadeira significação histórica, além das dificuldades de implementação no curto prazo, que não podiam ser ocultadas, com sociedades tão castigadas pelo desemprego e a pauperização. Dada a inexistência de Ministério da Justiça no Uruguai, assinou o convênio por esse país representante do Ministério do Interior. Cfr.. “*Libertad de residencia y trabajo en el Mercosur*”, El Observador, Montevideo, 9 de novembro de 2002, pp. 1 y 14; “*Acuerdo histórico en Brasil. Ventajas para los inmigrantes entre los países del Mercosur*”, Clarín, Buenos Aires, 10 de novembro de 2002. (Por Eleonora Gosman, correspondente em São Paulo).

ao mesmo tempo reestruture prioritariamente seus diferentes organismos e espaços de negociação, por meio da racionalização e da articulação das suas agendas”.<sup>17</sup>

Essa inegável mudança em favor de mais sólida e renovada institucionalização do Mercosul, muito visível na agenda de 2002, que examinamos sumariamente, teve outro marco histórico na reunião dos presidentes argentino e brasileiro, Eduardo Duhalde e Luiz Inácio Lula da Silva, realizada em Brasília em 14 de janeiro de 2003. No seu comunicado conjunto, os dois presidentes fizeram saber expressamente que concordavam em que “o Mercosul é também um projeto político, que deve contar com a mais ampla participação de todos os segmentos das sociedades dos Estados-Partes, hoje representados no Foro Consultivo Econômico e Social. Coincidiram na importância de fortalecer a Comissão Parlamentar Conjunta, no sentido de avançar, em consulta com os demais participantes, na direção de um Parlamento do Mercosul, assim como em estudar os possíveis sistemas de representação e formas de eleição”.<sup>18</sup>

Por si só o comunicado conjunto não era suficientemente claro, e no seu discurso o Presidente Lula foi ainda mais categórico: “Construiremos instituições que garantam a oportunidade do que alcançamos e nos ajudem a superar os desafios que devemos enfrentar. É fundamental garantir a mais ampla participação das nossas sociedades neste processo, com a revitalização de instituições como o Foro Consultivo Econômico e Social e a Comissão Parlamentar Conjunta, e com a criação, em prazo relativamente breve, de um Parlamento do Mercosul.”<sup>19</sup>

Embora essa proposta constasse, nos últimos anos, da agenda das reuniões da CPC, adquiria um impacto especial a partir da explicitação de um acordo entre os presidentes dos dois maiores países do bloco. Em particular, representava um novo testemunho do renovado compromisso do presidente

<sup>17</sup> “Cumbre Sindical 2002. Por otro Mercosur con empleo para todos”. Brasília, 5 e 6 de dezembro de 2002.

<sup>18</sup> Cfr. “Comunicado Conjunto de Imprensa dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde. (Brasília, 14 de janeiro de 2003)”. No mesmo comunicado, os dois Presidentes assinalavam igualmente sua concordância a respeito da necessidade de promover a coordenação macroeconômica do Mercosul por meio de um “Grupo de Monitoreo Macro-económico”, de intensificar a integração de cadeias produtivas, ratificando mais uma vez a importância de avançar na direção de uma maior institucionalização do Mercosul, mediante o pleno fortalecimento da Secretaria Técnica, da pronta entrada em vigor do Protocolo de Olivos e do aprimoramento dos procedimentos para a efetiva incorporação e aplicação das normas do Mercosul.

<sup>19</sup> “Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da visita do Presidente da República Argentina, Eduardo Duhalde”, Brasília, 14 de janeiro de 2003.



Lula com o Mercosul. A iniciativa repercutiu fortemente na região, destacando-se o rápido sinal de oposição por parte do governo uruguaio. Declarou o então vice-presidente do Uruguai, Luis Hierro: “Creio prematuro propor a organização de um Parlamento do Mercosul; pelo contrário, é preciso fortalecer a ação da Comissão Parlamentar Conjunta, assim como a tarefa legislativa dos parlamentos nacionais, para internalizar em cada país a legislação do Mercosul, (...) Tanto a moeda comum como o Parlamento comum são etapas posteriores ... (...) É preciso primeiramente fortalecer a união aduaneira imperfeita, a Secretaria Técnica do Mercosul e o organismo comum de justiça (...) Depois de fortalecer esses instrumentos, será necessário apostar na coordenação macroeconômica, e em seguida pensar em uma instituição como o Parlamento do Mercosul.”<sup>20</sup>

Além dos matizes e das discrepâncias, os sinais do ano 2003, com a dissonância do governo uruguaio, presidido na época pelo Dr. Jorge Battle, afastado de uma aposta estratégica no Mercosul, e muito mais inclinado a promover o projeto da Alca, ainda vigente, pareceram convergir em um avanço claro das opiniões favoráveis a aprofundar, de um modo ou de outro, as dimensões política e institucional do Mercosul. Não tinham desaparecido os que enfrentavam essa idéia, mas na maioria das vezes pareciam inclinar-se com vigor na perspectiva favorável, tendo à frente o Brasil e o seu governo. Como já observamos, pensar em diferentes formatos institucionais para o Mercosul implica confrontar diferentes filosofias e modelos de integração, o que ficou claro por ocasião da Cúpula do Mercosul celebrada nos dias 17 e 18 de junho em Assunção. Com o antecedente direto da reunião dos presidentes Lula e Kirchner, no dia 11 de junho, em Brasília<sup>21</sup>, as delegações brasileira e argentina participaram do encontro de Assunção, apresentando uma aliança estratégica associada claramente com um aprofundamento político do processo de integração.

Nesse contexto, o Brasil submeteu à Cúpula um “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum”,

---

<sup>20</sup> “*Gobierno uruguayo se opone a la idea de Lula de crear Parlamento y moneda únicos en el Mercosur*”, Búsqueda, Montevideo, 16 – 22 de janeiro de 2003, p. 1.

<sup>21</sup> Cfr. Comunicado conjunto dado à publicidade nessa ocasião pelos dois Presidentes, enfatizando várias questões institucionais como a “necessidade de avançar na constituição do Parlamento do Mercosur”, a “pronta entrada em vigor do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias”, “a importância de adequar a estrutura institucional (...) à fase atual da integração”, “o compromisso de estabelecer um Instituto Monetário para intensificar os trabalhos de coordenação macroeconômica”, etc.

intitulado “Objetivo 2006”.<sup>22</sup> Nesse documento, apresentado pouco antes da reunião, não havia grandes inovações de conteúdo, mas uma ênfase talvez inédita na expressão de vontade política para progredir, com passo renovado, no processo de integração política. Estabelecia-se, por exemplo, o objetivo de caminhar no rumo de um “Parlamento do Mercosul eleito por voto direto”, a ser instalado antes do fim de 2006; a criação de um “Instituto Social” para fazer uma reflexão comum sobre os temas sociais compartilhados; a continuidade e o aprofundamento dos acordos nas áreas de migração, trâmites legais e cooperação judicial; o reforço da institucionalidade, com o objetivo de “implantar, antes de 2006, uma nova série de aperfeiçoamentos institucionais, que prepare o bloco para o funcionamento da União Aduaneira completa”, entre outras propostas.<sup>23</sup>

De seu lado, a delegação argentina apresentou à Cúpula uma “Proposta para a Criação do Instituto de Cooperação Monetária do Mercosul”<sup>24</sup>, que continha um plano para começar a “*implementar mecanismos supra-nacionais de cooperação monetária*”, de modo gradual, mas firme. Nessa direção, era apresentada a iniciativa de gerar um “Instituto Monetário do Mercosul”, etapa indispensável dentro da perspectiva de progredir na concretização gradual de políticas monetárias convergentes e até comuns, mencionando-se, por exemplo, a possibilidade da “criação e administração de uma primeira emissão de uma moeda comum.”<sup>25</sup>

De seu lado, o Paraguai apresentava uma proposta sobre outro dos problemas centrais do bloco: o “tratamento de assimetrias”. Nesse documento, a partir de um diagnóstico crítico sobre a não-consideração das assimetrias econômicas e sociais dos países pequenos, e a respeito do impacto negativo sobre eles da “Zona de Livre Comércio”, havia propostas compensatórias em vários campos: tarifário, de desenvolvimento fronteiriço, negociações externas, infra-estrutura, capacitação da mão-de-obra etc. A única delegação a não apresentar qualquer proposta foi a do Uruguai, país que, paradoxalmente, assumia a Presidência *Pro Tempore* do Mercosul.

Essa inegável ofensiva política, principalmente argentina e brasileira, não pôde plasmar-se na declaração final dos presidentes, fundamentalmente devido

<sup>22</sup> Cfr. Mercosul/XXIV CMC/DT N° 3/03.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Cfr. Mercosul/XXIV CMC/DT N° 02/03.

<sup>25</sup> Ibidem.

à atitude reticente do Uruguai. Assim, não foi por acaso que, nas semanas que se seguiram a essa Cúpula, os principais líderes e partidos políticos uruguaios fizeram pronunciamentos firmes e coerentes com respeito ao tema do Mercosul, que desse modo voltou a ocupar o centro do debate político, como há muito não acontecia. Em diferentes âmbitos governamentais, políticos e acadêmicos do Uruguai, procurou-se definir uma base mínima de acordos que sustentassem uma pauta de linhas gerais para a ação do país durante esse semestre crucial. No entanto, além de encontros e declarações, os resultados alcançados foram muito escassos, e essa conjuntura crucial – a Presidência *Pro Tempore* uruguia – passou “sem pena nem glória”.

## A “frustração” com a não-concretização do “Protocolo Ouro Preto II”

Félix Peña, o reconhecido experto argentino em temas de integração, sintetizou da seguinte forma seu comentário a respeito do ocorrido na Cúpula de Ouro Preto, realizada uma década depois da Cúpula que aprovou o Protocolo do mesmo nome : “Depois de Ouro Preto, o Mercosul continua de pé. Seus principais problemas, também. Não houve a festa esperada, nem a morte anunciada.”<sup>26</sup> O balanço de Félix Peña sobre os resultados de Ouro Preto representa, do nosso ponto de vista, uma boa síntese do que ficou dessa Cúpula, da qual tanto se esperava, mas que também não produziu (como queriam os *lobbies* anti-Mercosul, que trabalharam nesse sentido) a morte ou a minimalização do bloco. É importante relatar com exatidão como se chegou a Ouro Preto, quais os sinais mais substantivos da conjuntura daquela Cúpula tão simbólica, e o que se podia ou não esperar, definitivamente, das suas decisões finais. Na verdade, é necessário reafirmar esta última exigência, pois, naqueles dias, a imprensa da região e também os pronunciamentos dos dirigentes dos governos dos quatro países associados difundiram versões superficiais ou julgamentos arrebatados em torno do acontecido em Ouro Preto. E sabemos que, sem um bom relato, dificilmente se pode fundamentar uma interpretação consistente.

Primeiramente, seria necessário assinalar, com relação aos antecedentes da Cúpula, que em muitos âmbitos e círculos interessados na integração regional,

---

<sup>26</sup> Félix Peña, “*Hay vida después de la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto*”, La Nación, 21 de dezembro de 2004, p. 3.

especialmente aqueles considerados mais a favor de um aprofundamento institucional e econômico do Mercosul, a reunião de Ouro Preto foi percebida como a possibilidade de um progresso relevante – expectativa que tinha o seu fundamento. Completava-se dez anos do primeiro Protocolo de Ouro Preto, que, como vimos, na verdade tinha configurado um passo importante na construção institucional do bloco. Desde o ano 2002, a princípio por iniciativa do Itamaraty, depois de uma aproximação programática entre Argentina e Brasil (iniciada pelos governos de Lula e Kirchner, que, sem dúvida, a radicalizaram e a projetaram estrategicamente, através de pronunciamentos como os do chamado “Consenso de Buenos Aires” ou a “Ata de Copacabana”), viu-se um retorno político à aposta integracionista por parte da maioria dos países da região. Somava-se a isso um interesse crescente dos países da CAN e também do México em estabelecer associação de diferente tipo com o bloco, ou em integrar propostas de integração ainda mais ambiciosas (e talvez apressadas), como a chamada “Comunidade Sul-Americana de Nações”, fundada em Cuzco em 8 de dezembro de 2004. Por outro lado, persistia e se aprofundava a atenção para com o Mercosul por parte de outros blocos internacionais ou de países poderosos, em busca de acordos comerciais de diferente natureza.

Se tudo isso convidava ao entusiasmo, o que acontecia dentro do Mercosul podia também dar lugar a uma interpretação semelhante. Para citar um exemplo, as já mencionadas propostas programáticas lançadas na Cúpula de Assunção de junho de 2003 deram origem a uma nova dinâmica no funcionamento de vários órgãos do Mercosul. Com efeito, o trabalho que se seguiu àquela Cúpula permitiu acelerar diversas iniciativas, afetando diferentes organismos do bloco, obtendo-se, em alguns casos, melhoras e concretizações auspiciosas. Por último, também a consolidação de uma orientação comum de esquerda ou centro-esquerda nos governos dos países da região impulsionavam (sem dúvida com forte dose de voluntarismo e de ingenuidade) na direção das expectativas incrementadas. Nunca como no período 2002–2004 o Mercosul se converteu em um tema importante da agenda dos processos eleitorais nos países associados, ao mesmo tempo em que o triunfo dos candidatos mais favoráveis à integração coincidiu nesse período em novas identidades ideológicas e em novos modelos integracionistas, certamente distintos dos que tinham em vista os presidentes que assinaram o Tratado de Assunção, em março de 1991.

Não obstante, já durante a maior parte de 2004, e em particular durante o segundo semestre, quando se aproximava a época culminante das negociações

e, sobretudo, das decisões a tomar, começaram a surgir sinais contraditórios, e até mesmo adversos. O mais preocupante era o fato de que ressurgiam com força os já conhecidos *lobbies* contrários ao Mercosul, com o agravante de alguns novos integrantes que pareciam ter trocado recentemente de posição, e sem enfrentar respostas categóricas por parte dos grupos mais inclinados à consolidação e ao progresso do Mercosul. O fracasso do acordo com a União Européia começou a ser discutido, com claro erro e intencionalidade, como se confirmasse que a negociação do bloco com terceiros, no seu conjunto, era lenta, pesada, e não trazia resultados favoráveis. Naturalmente, o passo seguinte dessas vozes era uma defesa incisiva do caminho dos acordos bilaterais, segundo o formato dos TLC assinados pelos Estados Unidos com vários países do hemisfério (toda a América Central, República Dominicana, Chile, Colômbia e Peru).

A discussão aberta sobre os temas institucionais, adiante da negociação de um eventual novo Protocolo Ouro Preto II, reformista, começou a ser caricaturizada como “inflação institucional”. A opacidade e a desinformação começaram a ganhar o campo das negociações, que em muito pouco tempo mudaram várias vezes de âmbito e de interlocutores, precisamente quando chegara a hora das definições, diante de uma agenda extensa (possivelmente demasiado extensa) de iniciativas e propostas. O mais inquietante talvez tenha sido o fato de que os bloqueios e as vacilações começaram a provir dos negociadores brasileiros – os que mais tinham lutado até aquele momento por uma perspectiva reformista –, o que sem dúvida gerou tanto suspeitas ceticismo sobre até que ponto o Brasil estaria disposto a chegar nas resoluções.

Dentro desse quadro, começou-se a perceber diferentes matizes no entusiasmo integracionista de um setor do Itamaraty (talvez o mais arredo com relação a compromissos radicais com a região) e os principais porta-vozes do Partido dos Trabalhadores. Para citar o exemplo muito emblemático de uma figura tão respeitada na região como Marco Aurélio Garcia, nesses meses prévios o principal assessor de Lula no campo da política exterior preocupou-se em reiterar, em mais de uma oportunidade, que todos na região “estavam exigindo ir mais fundo e mais rápido”.

Naturalmente, nem Marco Aurélio Garcia nem os que se apresentavam como favoráveis às reformas institucionais e à definição de acordos fundamentais em matéria econômica propunham lógicas de mudança radical ou de natureza

refundacional. A respeito do tema sobre como mudar um consenso importante com relação a determinados assuntos, havia a convicção generalizada de que essa mudança deveria ser incremental, negociada, não imposta; que precisava ser integral, porque se o que se propunha era a modificação de um Protocolo institucional, o que se estava buscando era criar instrumentos aptos para responder às exigências de uma nova agenda, para a qual a manutenção básica do *status quo*, com simples modificações “cosméticas”, não seria suficiente; que se devia avançar com serenidade, mas também com audácia na discussão dos temas que dependiam amplamente dos acordos de livre comércio e avançar com seriedade na perspectiva de aperfeiçoamento de uma genuína União Aduaneira, não apenas postulada.<sup>27</sup> Por outro lado, talvez a primeira das convicções indicasse que a hora dos diagnósticos e das propostas (e, sobretudo, a dos discursos e pronunciamentos) tinha cedido lugar às decisões e ao seu cumprimento irrestrito. Também nesses dias cresceu a noção de que a expansão faustosa do bloco não se sintonizava necessariamente com o aprofundamento efetivo do Mercosul. A essa ponderação sobre como processar as mudanças institucionais em um processo integracionista tão complexo como o do Mercosul somava-se o registro de um enfraquecimento progressivo da *entente* entre Brasil e Argentina, prejudicada continuamente por reclamações (sobretudo argentinas) sobre o desnivelamento do intercâmbio comercial, especialmente no tocante aos produtos manufaturados e às modalidades solitárias de negociação de grandes pacotes de investimento com terceiros poderosos (leia-se o que aconteceu com a visita à região do presidente chinês Hu Jintao, nas semanas precedentes). Era também evidente que a existência das situações persistentes de autêntica emergência social nos países da região reforçavam a prioridade de atender a frente interna (especialmente a partir da sensibilidade e da ótica de governos progressistas) e a consciência de que não era tão fácil articular essas demandas agudas com as imprescindíveis concessões de qualquer negociação, internacional ou regional.

<sup>27</sup> Como prova dos problemas de funcionamento do Mercosul e do que temos chamado de uma certa “resignação” dos Estados-Partes com o não cumprimento do que foi pactuado e decidido no bloco, expandiu-se no Mercosul a referência à noção equívoca de “união aduaneira imperfeita”. Sirva esta observação como exigência do cumprimento efetivo dos acordos e como posição contrária à criação de “atalhos preguiçosos”, que começam às vezes nos conceitos e no discurso, mas que logo rapidamente se tornam práticas aceitas ou toleradas, as quais nenhum bem fazem ao aprofundamento e à consolidação do processo integracionista.

Em suma, convergiam muitos motivos para que os iniciais exageros das expectativas com relação à Cúpula de Ouro Preto se tivessem desinflado aceleradamente nos meses que precederam o encontro de dezembro. Além da persistência de alguma voz militante, o ceticismo começou a ganhar (também de forma desmedida?) os atores, que chegaram à Cúpula com uma expectativa muito limitada e com a firme intenção de denunciar a perda de uma nova oportunidade. De qualquer forma, vale advertir que mesmo antes disso havia diferenças em torno da questão: enquanto a Coordenadora de Centrais Sindicais afirmava com justiça sua intenção de fazer uma séria advertência na sua mensagem aos governos, ao constatar que suas exigências e as do Foro Consultivo não seriam aceitas, a Comissão Parlamentar Conjunta apresentava um acordo fundamental, não muito vistoso no que dizia, mas relevante nas potencialidades de desenvolvimento que abria para o futuro e na perspectiva da criação de um Parlamento do Mercosul.

Não obstante, e contra muito ceticismo e maus augúrios, devido à ação militante exercida depois da Cúpula por parte daqueles representantes de interesses contrários à consolidação do Mercosul, a Cúpula de Ouro Preto deixou vários acordos e realizações de importância. Passemos em revista alguns dos mais importantes:

- 1) eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum, para o que se concretizaria a interconexão *on line* das alfândegas dos países membros;
- 2) autorização dada à Comissão Parlamentar para realizar todas as ações necessárias a fim de que o Parlamento do Mercosul começasse a funcionar antes de 31 de dezembro de 2006;
- 3) autorização para a formação de “fundos para a convergência estrutural do Mercosul e o financiamento do processo de integração”, dotados, em princípio, de 100 milhões de dólares e orientados para reduzir os desequilíbrios regionais e para melhorar de forma equilibrada a competitividade de todos os membros do bloco;
- 4) regulamentação das compras governamentais, harmonizando-se as exigências de diferente natureza e avançando-se na sua liberalização intrazona;

- 5) criação de um “Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul”, substitutivo da precedente Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REI), orientada para promover a coordenação de políticas integracionistas em nível local e sub-regional;
- 6) estabelecimento de grupos de alto nível em temas como Direitos Humanos, expansão do emprego, facilitação de atividades empresariais, para propor aos governos dos Estados-membros políticas e iniciativas coordenadas nessas matérias;
- 7) confirmação do ingresso da Venezuela e do Equador como Estados associados e formalização pela Colômbia da sua solicitação de ingresso no bloco comercial;
- 8) concretização de acordos de livre comércio com os países integrantes da União Aduaneira da África Austral (África do Sul, Namíbia, Botsuana, Suazilândia e Lesoto);
- 9) confirmação do acordo comercial com a Índia.

Embora outro dos resultados da Cúpula tenha sido o amortecimento das desavenças comerciais entre a Argentina e o Brasil, e o reinício de um bilateralismo privilegiado, que deveria consolidar-se no biênio seguinte, o contraste entre os discursos de Kirchner e de Lula nessa oportunidade não poderia ter sido mais claro. Enquanto Lula se queixava das “vozes pessimistas, que magnificam as dificuldades” no momento em que o Mercosul revela “um grande poder de atração” (referência à ampliação do número de países associados ao bloco), que lhe dará maior poder de negociação em torno do projeto da Alca ou diante da União Européia, o presidente argentino, fiel ao seu estilo, não economizou críticas: “O que é dito continua longe dos fatos. (...) As decisões presidenciais não se refletem na mesa das negociações posteriores, onde os problemas conjunturais locais parecem prevalecer sobre a perspectiva regional.”

Além dos gestos e das centelhas contidas nas declarações e atitudes enfrentadas, a verdade é que o acontecido e, sobretudo, o decidido em Ouro Preto nos deixa um saldo muito próximo do sintetizado tão bem por Félix Peña.



## O Biênio 2004–2006 e algumas das suas questões problemáticas

Durante os dois últimos anos, depois dessa inflexão das expectativas representada pela Cúpula de Ouro Preto, a trajetória global do Mercosul não tem sido auspiciosa e, certamente, não convida ao otimismo. No entanto, é possível que o tipo de balanço ponderado, ensaiado por Félix Peña para avaliar a Cúpula de dezembro de 2004, sirva também como pauta sensata para considerar com maior precisão analítica o acontecido durante este último biênio, no processo de integração regional. De qualquer forma, não parece estarmos em um momento de autocomplacência, mas sim de uma avaliação sincera efetiva como base para uma ação reformista e renovadora do funcionamento do processo de integração. Nesse sentido, é difícil não coincidir com a “Declaração de Córdoba”, emitida pela Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul em 21 de julho de 2006. Uma das suas passagens fundamentais afirma: “O funcionamento do Mercosul está divorciado do projeto de integração que queremos, porque não contempla a necessária articulação entre as diferentes políticas que deveriam ser levadas em conta para orientar nossas economias no sentido do desenvolvimento produtivo e social.”<sup>28</sup>

As mudanças havidas no Mercosul como processo de integração não podem ser vistas fora do contexto do ocorrido ultimamente no panorama político regional e da situação vivida pelos outros processos de integração no nosso hemisfério. No que se refere ao primeiro ponto, parece evidente que não é apropriado aceitar o “ilusionismo” da “afinidade ideológica” dos governos dos Estados-Partes como motor de uma transformação positiva do Mercosul. Para expandir as considerações a respeito deste ponto, teríamos de problematizar primeiramente se, de fato, houve um “giro para a esquerda” nos governos da região e, se é assim, analisar com rigor quais são os limites e alcances do seu conteúdo em matéria de políticas específicas (indagando, por exemplo, a respeito das distinções entre esquerdas clássicas, regimes “progressistas”, movimentos nacionais populares etc.). Por outro lado, deveríamos observar até que ponto o surgimento desses novos governos na nossa região promoveu (direta ou indiretamente) o retorno de interesses setoriais, nacionalistas e políticos (a maioria

<sup>28</sup> Cfr. “Coordinadora de Centrales Sindicales del Conos Sur. *Declaración de Córdoba*”, Córdoba-Mercosur, 21 de julho de 2006.

deles não muito favoráveis a apostas e, sobretudo, a sacrifícios pós-integracionistas) – ou pelo menos coincidiu com esses interesses. O que é pouco discutível é a confirmação de que os processos de integração não se consolidam a partir das “afinidades ideológicas” dos governos, mas requerem a solidez de construções institucionais entre diferentes países.

Outra nota indiscutível do panorama político regional está relacionada com a persistência de situações de instabilidade política, com a continuidade da crise dos partidos e das formas da representação (causada pelo auge do “movimentismo”, da personalização da política, do desprestígio dos Parlamentos etc.), com a consolidação de mudanças muito importantes nos mapas nacionais e regionais de movimentos e atores sociais, com a permanência de novos e velhos problemas em democracias de “baixa intensidade”. Devemos somar a esse quadro político conflitivo e cambiante a manutenção de desigualdades sociais inadmissíveis em um continente que continua a ser o mais desigual do planeta, mas que, há pelo menos três anos, mostra um bom crescimento econômico, com uma conjuntura externa favorável para a exportação de *commodities*. Em um quadro que combina insegurança interna com conflitos emergentes de diversas índoles, com países que têm despesas elevadíssimas com armamentos e uma presença militar norte-americana talvez pouco visível, mas de qualquer forma muito importante, a América Latina, a América do Sul e o próprio Mercosul vêem multiplicarem-se os sinais da sua relativa marginalidade no contexto internacional (*vide* a esse respeito os indicadores sobre comércio, PIB, fluxos financeiros ou outros, e esta situação será percebida com clareza).

Com o pano de fundo desse panorama político regional, a situação dos processos de integração em nível hemisférico provoca expressões de desencanto ou, quando menos, de incerteza. Observe-se a este respeito a enumeração de alguns processos que se orientam pelo menos em uma dessas duas direções: depois da retirada estridente da Venezuela, a CAN parece oscilar entre uma lenta agonia ou o posicionamento, com o impulso da reintegração plena do Chile, como o motor do projeto de uma “Liga do Pacífico”, com uma projeção privilegiada para a Ásia e os Estados Unidos. Além de algumas mudanças eventuais em eleições próximas, a Odeca e o Caricom parecem consolidar a sua plena inserção na órbita norte-americana, assim como o México, depois do seu recente – tão acidentado como polêmico – processo eleitoral. Com o surgimento acelerado da Venezuela como sócio pleno, o Mercosul se expande, mas sem um aprofundamento consistente; depois do fracasso do projeto Alca, a partir da

posição assumida pelos países do Mercosul e a Venezuela (que ainda não era um sócio pleno do bloco) durante a Cúpula de Mar del Plata, em fins de 2005, a presença norte-americana na região parece consolidar-se com a expansão (que poderá chegar até mesmo ao Uruguai, no coração do Mercosul) dos TLCs bilaterais; o projeto da Comunidade Sul-Americana não parece terminar de assentar-se, política e economicamente; prolifera na região uma surda disputa entre as posições de liderança e articulação de vários “eixos” (Brasil vs. México, o “fator” Venezuela e o seu projeto bolivariano personalizado na figura de Chávez, o “eixo” Bolívia–Cuba–Venezuela, o “eixo” Brasília–Buenos Aires–Caracas, a projetada e incerta “Liga do Pacífico” etc.). A presença da América Latina, especialmente por meio do seu protagonismo no G 20 *plus*, não termina de re-significar sua função contestatória (como em Cancun) na possibilidade de concretizar acordos positivos (poderá “ressuscitar a Rodada de Doha” e o cenário da OMC?). Em suma, desencanto ou incerteza parece ser o resultado dos balanços mais pertinentes, além das apostas ativas nesse jogo.

Neste contexto, para onde parece orientar-se o Mercosul? Na verdade, o que aconteceu neste último biênio não provoca entusiasmo, mesmo quando a ponderação precisa do acontecido continua sendo a pauta mais ajustada para a análise. Registremos nesta direção alguns problemas que consideramos centrais:

- i) evidencia-se cada vez mais claramente a crise e a improdutividade de apostar em determinados “modelos integracionistas”, em contraste com o crescimento da evidência do caráter indispensável do bloco Mercosul como plataforma de inserção internacional de todos os seus Estados-Partes, grandes e pequenos. Sobre este aspecto, parece necessário advertir que não se trata mais só do “Mercosul fenício” dos anos noventa (com institucionalidade muito limitada, reduzido a uma agenda meramente econômico-comercial), que se manifesta como esgotado. Como também estão esgotados o “Mercosul de duas velocidades”, o “Mercosul de dois grandes e dois pequenos”, o “Mercosul do bilateralismo excludente” entre Argentina e Brasil, que não atende devidamente o tema da consideração efetiva das “assimetrias e das flexibilidades”, exigido com justiça pelo Paraguai e o Uruguai. Por outro lado, embora o tratemos mais adiante de modo específico, essa perspectiva de uma “fuga para a frente” de um Mercosul que se expande sem aprofundar-se também não parece uma

boa solução. Mas é necessário sermos precisos e evitar mal-entendidos: o que está em questão é esse espectro de “modelos integracionistas”, que a nosso ver não levam a nada – não ao processo de integração que pode mostrar graus de irreversibilidade importantes como horizonte histórico para o melhor desenvolvimento das nossas sociedades.

- ii) Como se buscava depois das crises de 1999 e dos anos 2001–2002, a política (manifestada em maior atenção à agenda da integração por parte dos governos, dos partidos, dos atores sociais da região) retornou à condução do bloco, mas os rendimentos dessa operação não têm sido (pelo menos por enquanto) os esperados. A negação do irrecusável caráter político do Mercosul tem adeptos solitários, em número cada vez menor, ancorados na defesa de uma visão da soberania totalmente anacrônica. Não obstante, o bem-vindo “retorno da política” não provocou, como dizíamos, o resultado previsto: a vontade política para fazer os fatos avançarem os no cumprimento do convencionado e no aprofundamento do bloco manifestou-se mais na retórica dos discursos das cúpulas do que no desempenho cotidiano dos governos, no funcionamento do bloco. Os políticos não deixaram de privilegiar “sua cotização eleitoral, em nível nacional”, e não se mostraram inclinados a arriscar perspectivas estratégicas em chave regional; foi possível observar-se a emergência e a radicalização pouco crível de conflitos bilaterais entre Estados-Partes do bloco (o conflito das indústrias de celulose é emblemático nessa direção), sem que os governos tenham podido encontrar vias de negociação alternativas ao confronto político em chave nacionalista (sem dúvida, a pior hipótese) ou à “judicialização externa” do diferendo, no quadro de um Mercosul global que se mostrou inoperante até mesmo como mediador, não apareceram essas lideranças estratégicas (não fundadas em messianismos carismáticos ou em “projetos históricos” tão altissonantes como personalistas, mas na vontade e na proatividade para alcançar acordos genuínos entre Estados), que tão relevantes se revelaram em outros processos de integração em nível internacional.
- iii) Diante do esgotamento dos projetos “nacional desenvolvimentistas” e das políticas emanadas do chamado “Consenso de Washington”

em sua versão mais dogmática e ortodoxa (estas últimas como uma espécie de sobrevida relativa na região, frente à ausência de coragem e de decisão na aposta em alternativas diferentes, sérias e responsáveis), os governos do bloco não acertam em assentar as bases de uma maior e real complementaridade das suas políticas econômicas, e muito menos em desenhar os perfis de um “neodesenvolvimentismo regionalista”. Não há dúvida de que o signo das políticas e da forma de tramitar as agendas domésticas por parte dos governos condiciona fortemente sua disponibilidade e sua habilitação para promover iniciativas pré-ativas para a região. Se são práticas políticas “para dentro”, com enfoques mais ou menos nacionalistas, o que sobra para o regionalismo é apenas residual e subsidiário. E, certamente, é preciso escapar do falso dilema entre interesses nacionais *vs.* interesses regionais, mas é sabido que não há opções sem custos nem progressos integracionistas sem uma consideração mais estratégica, de prazo mais longo, com referência ao balanço dos seus êxitos e possibilidades. Embora pareça ingênua, a defesa da tão invocada permanência “excludente” dos “interesses nacionais” requer também generosidade e uma visão de mais ampla duração, sobretudo por parte dos Estados poderosos, como indica, por exemplo, a experiência da União Européia. Não parece excessivamente contestável a advertência de que isso não está acontecendo no Mercosul.

- iv) Em que pesem os progressos alcançados na matéria, persistem vários traços de “déficit democrático” no funcionamento quotidiano do bloco, com impactos negativos não só na legitimidade do processo como na sua eficácia nos planos econômico-comercial e de articulação de políticas. Sobre este ponto, eu mesmo já trabalhei de forma específica.<sup>29</sup> Não é pertinente fazer uma resenha exaustiva sobre os problemas de funcionamento que redundam em desprezo do caráter democrático do governo quotidiano do bloco, dada a opacidade das negociações, as restrições do resistente *modus vivendi* “interpresidencialista” ou o temor da participação mais efetiva dos parlamentos e dos atores da sociedade civil. Talvez se possa sintetizar

---

<sup>29</sup> Cfr. Gerardo Caetano. *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*, Montevideo, FESUR, 2004.

este ponto na permanência de situações deficitárias nos sete níveis que Grandi e Bizzozero sistematizaram em um dos seus trabalhos: direcionalidade, governabilidade, gestionabilidade, institucionalidade e juridicidade, transparência, cidadanização e sensibilização.<sup>30</sup>

- v) Como vimos, já ficou comprovado que as supostas ou reais “afinidades ideológicas” dos governos dos Estados-Partes não constituem um fator que determine por si mesmo uma clara predisposição para aprofundar o processo de integração nos seus diferentes níveis. Este ponto já foi explorado anteriormente, e por isso não reiteraremos aqui os nossos argumentos, mas acrescentaremos um outro: as conseqüências negativas que a satisfação automática de demandas fortemente setoriais e dispersas no seio de sociedades fragmentadas (às vezes, de forma clientelística ou “populista”). Este último cenário, que tanto se refere ao panorama contemporâneo dos nossos países, é um terreno fértil para a emergência dos chamados “grupos intensos”, por vezes portadores de uma única demanda e que, por isso, tendem a confundir suas reivindicações muito particularistas com a própria identidade, ficando assim inabilitados para encarar qualquer tipo de negociação. Desnecessário lembrar que toda integração é, antes de tudo, negociação – muita negociação.
- vi) Voltou a existir um relacionamento bom e privilegiado entre a Argentina e o Brasil, o que constitui uma base indispensável para o progresso do Mercosul, mas representa um obstáculo na perspectiva de que a aproximação dos dois grandes se converta em um “bilateralismo excludente”, evitando a consulta aos outros Estados-Partes ao adotar decisões que comprometem todo o bloco e não terminam de adotar a assunção inadiável de políticas de atenção e flexibilidade ante o já referido problema das assimetrias. Sobre este ponto também já argumentamos, e não vamos repetir conceitos já expostos, mas acrescentaremos um que provém da sempre bem-vinda consideração da experiência comparada. Já se disse – a nosso ver, corretamente – que, assim como a União Européia não teria podido

<sup>30</sup> Jorge Grandi e Lincoln Bizzozero: “Hacia una sociedad civil del Mercosur: viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, em ALOP-CEFIR-CLAEH: Seminario Participación de la sociedad civil en los procesos de integración, Montevideo, 1998.

prosperar sem o progresso da Alemanha e da França, o Mercosul também não se pode consolidar se a Argentina e o Brasil não se entendem. É igualmente certo que a consolidação da União Européia exigiu a grandeza e a generosidade da Alemanha e da França para atender devidamente as demandas de compatibilização e convergência das economias dos outros integrantes menores da Comunidade. O mesmo se poderia dizer com respeito à atitude – exigida, com justiça, pelo Paraguai e o Uruguai – com relação a iniciativas e desempenhos pendentes da Argentina e do Brasil em consideração à situação das economias menores e mais fracas do bloco. Dir-se-á, com razão, que a constituição do Focem é um passo acertado nessa direção, mas pode-se também retorquir que essa experiência, aprovada no Mercosul, ainda está muito longe do que representaram na Europa os Fundos de Coesão Social. É possível que no Mercosul a compatibilização entre grandes e pequenos não decorra de um incremento exponencial de recursos para o Focem, mas de um sábio gerenciamento das flexibilidades, sempre e quando elas não desvirtuem a natureza acordada para o rumo do bloco, no seu conjunto.<sup>31</sup>

- vii) Nesta resenha dos problemas que podem ser identificados no último biênio da trajetória do Mercosul, é importante incluir uma visão sincera e corajosa com relação aos problemas derivados de uma expansão apressada e pouco clara nos seus procedimentos e alcances (como ocorreu com a complexa incorporação da Venezuela na condição de sócio pleno, anterior a um aprofundamento efetivo do bloco). Com respeito ao ingresso da Venezuela, o panorama que se tem é, pelo menos, duplo. Trata-se da incorporação da terceira economia da América do Sul, em termos de PIB; seus recursos energéticos, como os da Bolívia, são vitais em qualquer esquema de integração que seja viável na região; o governo de Caracas tem manifestado uma inegável

---

<sup>31</sup> Em mais de uma oportunidade expertos e atores do Mercosul têm observado que se não for possível a concretização de uma união aduaneira real (ou seja, não “imperfeita”), com a sua tarifa externa comum, pelo menos no momento deveria talvez tentar-se a “agenda curta” de garantir seriamente o pleno acesso do livre comércio intrazona, deixando uma maior flexibilidade para os Estados-Partes, de forma que possam negociar mercados ou acordos com terceiros (quando a estratégia externa do bloco, no seu conjunto, não seja possível e sempre longe do formato de acordos tipo TLC com os Estados Unidos, que pelos seus conteúdos já clássicos desvirtuariam qualquer integração possível ao Mercosul) e enfatizar com muita força projetos de complementação produtiva e a articulação de políticas comunitárias com vários temas e setores.

vocação integracionista (embora com o traço negativo de uma excessiva personalização carismática dessa inclinação genuína) e uma generosidade plausível para contribuir e ajudar as nações do hemisfério que têm problemas; seu posicionamento claramente independente (embora em um contexto de histrionismo e estridência que é contraproducente) diante dos Estados Unidos configura um contrapeso geopolítico bem-vindo, em particular quando o governo de Washington se orienta para o hegemonismo unipolar e para a “guerra preventiva”, com sinais de retorno a um intervencionismo inadmissível em um hemisfério que aliás subavalia. Não obstante, esses pontos favoráveis chocam-se com outros traços negativos: o governo de Chávez é fortemente personalizado e polarizador, que ensaiou e ensaia uma estratégia perigosa de confronto, para dentro e para fora do país. Sua política exterior tem um perfil muito agressivo, pouco convergente com as posições assumidas nesse campo pelos países do Mercosul, não só com os Estados Unidos como no relacionamento com os outros países latino-americanos (em cujos processos eleitorais internos o Presidente Chávez não hesitou em intervir), envolvendo-se em posições muito duras e não compartilháveis em zonas particularmente perigosas do mundo (Israel, Irã, Iraque, Bielorrússia etc.). A sociedade venezuelana se encontra fraturada politicamente, com a oposição “antichavista” e partes importantes da população especialmente receosas diante do que consideram a “dispendiosa” agenda externa do atual mandatário. Apesar da relevância da sua ajuda econômica e financeira a países do bloco, até com iniciativas de projeção genuinamente regionalista, Chávez tomou outros tipos de iniciativa (como a criação das Forças Armadas do Mercosul, por exemplo) que divergem radicalmente da orientação dos outros países do bloco. Um Mercosul devidamente aprofundado na sua institucionalidade e na sua nova agenda poderia incorporar a Venezuela maximizando as suas potencialidades e aspectos favoráveis, contribuindo, ao mesmo tempo, para minimizar e até mesmo conter seus traços negativos. Ao contrário, o inverso é o que ocorre com uma incorporação desse tipo no quadro de um Mercosul que não termina de resolver seus problemas, entre outras coisas, porque não se concretiza uma vontade política firme para aprofundar os conteúdos do acordo nas direções que mencionamos.



viii) Por último, a emergência e a falta de solução para muitos preocupantes conflitos binacionais dentro do Mercosul (o diferendo fronteiriço entre Argentina e Uruguai com respeito à instalação de fábricas de celulose é, como vimos, um exemplo paradigmático) afeta muito seriamente o cenário do que poderíamos chamar de “batalha cultural pelo Mercosul” (essa construção indispensável de uma cultura da integração, de uma cultura “*ñandé*”<sup>32</sup> totalmente contrária ao avassalamento e à assimilação), ao mesmo tempo em que reforça muito o renovado acionar dos *lobbies* anti-Mercosul e dos projetos de “salvação solitária”. A esse respeito, pode bastar o exemplo de como influiu negativamente no Uruguai a atitude assumida pelo governo argentino no conflito das fábricas de celulose, o efeito muito negativo na economia e na sociedade da interrupção do tráfego nas estradas fronteiriças, efetivado pela Assembléia de Gualeguachu (contando primeiro com a tolerância, mas depois da primeira decisão da Corte da Haya, com o apoio decidido do governo de Kirchner –, apoio recentemente deteriorado diante da radicalização das posições da Assembléia, que renovou essa interrupção e prometeu “um verão infernal” para os uruguaios) e o desencanto causado pela ausência de participação do Mercosul (e em especial do Brasil) na busca de uma saída para um tema que alcançou proporções efetivamente perigosas. Não há dúvida de que esta situação de conflito incremental resultou em campo propício para o início simultâneo de uma operação política no Uruguai, que procurava assinar um TLC com os Estados Unidos, aventura finalmente freada por uma decisão sensata do presidente Vázquez. Este é só um exemplo do ponto a que pode chegar um conflito binacional, se não recebe do bloco estímulos e instituições que favoreçam a negociação das diferenças enfrentadas pelos Estados-Partes, podendo provocar o custo não desejado do afrouxamento ou da dissolução da lealdade e confiança recíprocas que são a base cultural da integração. Nesta perspectiva, ganhar a “batalha cultural” na defesa do Mercosul passa a ser uma tarefa de base. Recordemos, sobre este

---

<sup>32</sup> O grande intelectual paraguaio Ticio Escobar acentuou que no idioma guarani há dois vocábulos que traduzem o conceito de “nós”: “*oré*” com conotação excludente, significando “nós, contra os outros”, e “*ñandé*”, de significação que projetaria o conceito de “nós, com os outros”. Obviamente, com Ticio Escobar aspiramos à construção de uma “cultura Mercosul” com o significado de “*ñandé*”.

particular, a sabedoria de um gigante europeu, construtor da integração entre Estados: Jean Monnet, que disse: “Se tivesse de começar de novo, começaria pela cultura.”

Portanto, não se trata de problemas sem solução. Eles constituem uma agenda de circunstâncias complexas, cuja solução satisfatória exige atitude sincera, vontade política e muito sentido estratégico. Na última Cúpula do Mercosul, realizada em julho, em Córdoba, além dos episódios anedóticos que ocultaram o realmente importante, foi possível avançar seriamente em várias iniciativas que estão relacionadas em parte com os problemas mencionados. Neste sentido, o “Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul” registra êxitos consistentes em mais de um assunto importante: a constatação do sucesso na implementação de uma primeira etapa da eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum; o progresso nos acordos sobre um “Código Aduaneiro do Mercosul”; progressos na implementação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem); adoção do “Protocolo de Contratações Públicas”; progressos na harmonização de normas para a liberalização do comércio de serviços; progressos nas iniciativas, buscando concretizar uma “rede de gasodutos Sul-Sul” na região; progressos alcançados no quadro do chamado “Mercosul político”, com destaque na consolidação do processo de instalação do Parlamento do Mercosul; progressos na concretização de acordos de complementação econômica e aproximação comercial com terceiros países – entre outros pontos que poderiam ser destacados.<sup>33</sup>

Não obstante, correspondeu uma vez mais à Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul – sem dúvida um dos atores mais conseqüentes com relação à idéia de aprofundamento e renovação efetivos do processo, com sua trajetória de mais de vinte anos na forja da integração regional – marcar na sua Declaração a exigência das cidadanias e dos atores sociais em favor do fim da retórica e do começo inadiável das realizações. Outra passagem da “Declaração de Córdoba” diz que o Mercosul “tem avançado na agenda da integração de cadeias produtivas ou cadeias de valor de grandes empresas que funcionam na região, em particular as transnacionais, mas tem relegado aquelas cadeias produtivas compostas pelas pequenas e médias empresas, que são as que mais geram emprego (...). Os governos do Mercosul devem por em marcha as metas e os objetivos políticos

<sup>33</sup> Cfr. *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados-Partes del Mercosur, XXX Cumbre de Jefes de Estados del Mercosur*, Córdoba 21 de julho de 2006.

que vêm afirmando em suas recentes declarações e nos documentos assinados pelos Presidentes, principalmente medidas que promovam a complementaridade das economias dos países membros e a conjunção das suas políticas agrícolas e industriais.”<sup>34</sup>

## Colofon

Ao longo destes últimos tempos, os uruguaios genuinamente “mercosulianos” temos precisado passar por circunstâncias difíceis. Entre a agressividade e o egoísmo dos vizinhos-irmãos e a ressurgência dos *lobbies* anti-Mercosul dentro das fronteiras do país, não têm faltado razões à cidadania uruguaia para desconfiar do Mercosul como horizonte estratégico e como destino de desenvolvimento histórico. Os “calculistas” da conjuntura têm querido aproveitar essa conjuntura adversa e, na verdade, não tem sido fácil resistir aos seus ataques.

Neste contexto, algumas vezes temos preferido ouvir a velha máxima segundo a qual “os países não têm amigos permanentes, mas sim interesses permanentes”. Trata-se na verdade de uma frase muito antiga, bastante gasta, cuja autoria muitos e diferentes autores têm reclamado, e que, insolitamente, a partir do seu realismo grosseiro, tornou-se uma espécie de “sabedoria convencional” e de “senso comum” curiosamente exitoso no cenário diplomático da região. Para dizer o mínimo, caso se tivessem ajustado às coordenadas dessa pauta filosófica, os europeus não teriam podido construir essa Europa dos cidadãos que, embora inconclusa, tanto admiramos.

Animando-me agora a falar na primeira pessoa, que sei ser uma audácia pouco menos do que imperdoável no discurso diplomático, prefiro outros máximas e outros critérios. Por exemplo, aposto muito mais na sábia recomendação que me sugeriu meu filho mais velho, Federico Caetano, de vinte anos, jovem estudante de Direito e Relações Internacionais da Universidade da República, em Montevideu, ao ouvir meus argumentos em prol desse “outro” Mercosul, pelo qual tanto lutamos e que parece muitas vezes tão distante. Disse Federico: “A ilusão é o motor dos nossos propósitos”. Segundo o dicionário

<sup>34</sup> Cfr. *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Declaración de Córdoba*, 21 de julho de 2006.

espanhol mais atualizado que tenho em mãos na minha casa,<sup>35</sup> a palavra “ilusão” contém uma ambigüidade que considero muito sugestiva e oportuna para indicar de modo metafórico as atuais possibilidades no que respeita ao rumo do projeto Mercosul. De um lado, de acordo com o dicionário citado, ela alude ao “conceito ou imagem formados na mente que não correspondem a uma verdadeira realidade”, mas contém igualmente a possibilidade de configurar um “interesse ou entusiasmo cheios de esperança”. Plenamente conscientes do dilema desses dois significados, e da extensão a que eles se referem aos termos mais contemporâneos a respeito do debate em torno do destino previsível do Mercosul, preferimos apostar – com os olhos bem abertos, e sem ingenuidades – nos riscos da segunda versão, que representa, sem dúvida, a melhor alternativa possível de um compromisso responsável em favor do Mercosul. **DEP**

Tradução: Sérgio Bath  
Revisão: Regina Furquim

<sup>35</sup> Manuel Seco, Olimpia Andrés, Gabino Ramos. *Diccionario abreviado del español actual*. Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 2000, p. 968.

# *Plena Soberania Petrolífera*

*Rafael Ramírez\**

## **Papel da energia nos países em desenvolvimento**

**C**omo a Venezuela é país em desenvolvimento e também produtor de petróleo, me permitirei tratar de nossa própria experiência, na qual o petróleo desempenha papel crucial em nossas possibilidades de desenvolvimento.

Esta breve exposição trata do caminho que percorremos na Venezuela durante os últimos anos para restabelecer a plena soberania sobre a gestão de nosso petróleo, um processo difícil que, liderado pelo Presidente Hugo Chávez, exigiu mobilizar todo o povo em defesa de nosso principal recurso, numa dura confrontação com os interesses transnacionais e seus agentes políticos nacionais. Acreditamos que essa experiência constitui uma modesta contribuição a nossos países irmãos produtores de petróleo, e que representa também uma lição.

\* Ministro de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela e Presidente de PDVSA (Petróleos da Venezuela S.A).  
rderosa@menpet.gob.ve

A Venezuela foi um laboratório, um terreno onde foi executada uma estratégia sofisticada concebida pelos centros de pensamento dos países consumidores a fim de arrebatar o controle soberano de nossos recursos naturais, e conseqüentemente liquidar a Opep. Essa estratégia, chamada “de abertura”, baseia-se na globalização do recurso natural e se disfarça numa certa corrente de modernidade na qual o Estado nacional, administrador da taxa de exploração e possuidor de soberania fiscal sobre seus recursos naturais, se transforma em um conceito anacrônico, que impede o livre acesso ao capital para a exploração e o comércio do petróleo.

Em nosso país, essa estratégia antinacional contou com inesperado aliado: nossa própria empresa nacional, a PDVSA. Esta, como verdadeiro “cavalo de Tróia”, foi desenvolvendo um a um os elementos da “abertura petrolífera” e desmontando nossa política petrolífera tradicional até entrar em confronto aberto e violento com o Estado venezuelano. Há dois anos atrás estávamos ainda sob o impacto que esse confronto causou em nossas mentes e no mercado, e que culminou em acontecimentos extraordinários bem conhecidos de todos. Em abril de 2002, a equipe executiva da PDVSA promoveu um golpe de Estado militar, e entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003 um segundo golpe de Estado, dessa vez econômico, baseado na paralisação das exportações de petróleo. Após ocasionar graves prejuízos e perdas de mais de 14.700 milhões de dólares a nossa indústria petrolífera, essa equipe executiva fracassou em ambas as oportunidades e finalmente seus membros perderam todas as posições que ocupavam no seio de nossa companhia nacional. Dessa forma, em 2003 o Estado venezuelano recuperou o controle da PDVSA.

O fato é que a velha PDVSA também havia sido vítima de uma estratégia de captura – a expressão anglo-saxônica é *agency capturing* – levada a efeito por certos países consumidores e companhias petrolíferas internacionais. Em vez de servir aos interesses da Nação como proprietária do recurso natural, ela tratou de impor e implantar políticas concebidas por aqueles atores. Em suma, a PDVSA tentou converter-se em “corporação energética global”, em benefício único dos consumidores nos países desenvolvidos, identificando-se ideologicamente com o pensamento daqueles países e afastando-se dos problemas típicos e dos inconvenientes de um país dependente como o nosso. A partir de 2003 o Estado venezuelano recapturou sua “agência”: a nova PDVSA se orgulha de servir à Nação como companhia petrolífera definitivamente nacional, não somente na

geração de rendimentos e *royalties*, de tanta importância para os países exportadores de petróleo, mas também na execução de políticas econômicas e sociais, definidas pelo governo nacional e relacionadas com a distribuição desses rendimentos: a sementeira do petróleo.

Recapturar a agência não pressupunha simplesmente substituir uma equipe executiva por uma nova, e recuperar a produção. Mais do que isso, era a oportunidade para restabelecer os fundamentos de nossa política petrolífera soberana, de fazer cumprir nossa Constituição e a moldura jurídica vigente desde 1999 e 2002, desmontando toda a estrutura da “abertura petrolífera” que sustentava a antiga PDVSA.

O primeiro aspecto foi restabelecer o Estado venezuelano, por meio do Ministério da Energia e do Petróleo, fortalecendo a Opep e subordinando a empresa nacional às decisões do Estado. Ao fortalecer o Ministério da Energia e do Petróleo, sede institucional tradicional da política petrolífera venezuelana, assim como todos os organismos de controle estatal, foram sendo gradualmente restabelecidas todas as contribuições da PDVSA ao fisco nacional; a gestão da empresa e os mecanismos de prestação de contas ao Estado, seu único acionista, se tornaram mais transparentes; e os planos de investimento e expansão da indústria se adequaram melhor a nossos planos nacionais. Essa nova situação nos permitiu iniciar um processo de revisão e ajuste de todos os negócios da “abertura petrolífera” à moldura jurídica vigente, nos quais a velha PDVSA desempenhava o papel principal ou se colocava na situação de “escudo fiscal” em relação às empresas transnacionais. Referimo-nos particularmente à Internacionalização, aos Convênios de Serviços Operativos e às Associações.

## **Internacionalização**

Com essa denominação se conhece a política de investimentos no exterior que a velha PDVSA executou durante quase vinte anos, orientada para uma integração vertical com as atividades de refino, distribuição e comercialização nos grandes países consumidores. O objetivo era converter-se em “corporação energética global”, com investimentos da ordem de quinze bilhões de dólares, principalmente nos Estados Unidos, por meio da rede Citgo, e na Alemanha por meio da rede ROG, exatamente no momento em que o Estado venezuelano passava por uma de suas piores crises econômicas. O país sofreu forte

descapitalização e fuga de capitais e sua empresa nacional, a PDVSA, foi ator fundamental nesse processo. A equipe executiva da PDVSA utilizou uma estratégia para retirar ativos do controle do Estado venezuelano, interpondo entre este último e as novas aquisições o “véu empresarial” e sujeitando-as a legislações estrangeiras e a obrigações financeiras que impossibilitavam o controle estatal.

Durante quase vinte anos, os vultosíssimos investimentos em refinarias no exterior não produziram um único dólar em dividendos para o acionista final da PDVSA, isto é, o Estado venezuelano. Todos os lucros eram reciclados no interior da própria estrutura e eram reinvestidos e despendidos – e mal gastos – no exterior, acumulando ativos fora do controle do Estado. A partir de 2003, no entanto, foi possível terminar com essa situação e agora os lucros chegam realmente a seu destino, os cofres do estado venezuelano. Desde 2004 até o presente os dividendos atingiram cerca de três bilhões de dólares, e iniciamos uma profunda revisão desses investimentos no exterior, desfazendo-nos dos desnecessários e restituindo ao Estado parte de seus investimentos, além de ressarcir as perdas sofridas.

Um aspecto fundamental da internacionalização, que está sendo liquidado, tem a ver com o fato de que todos os convênios de fornecimento celebrados com as filiais e as sociedades no exterior concediam descontos substanciais sobre os preços de mercado. Tratava-se de descontos de 2 a 4 dólares por barril, além do que as fórmulas adotadas permitiam que os custos de operação fossem descontados do preço, o que produzia uma transferência de custos para a Venezuela e conseqüentemente uma evasão fiscal em nosso país, no qual a alíquota de imposto era mais elevada do que a aplicada nos Estados Unidos.

Além disso, a PDVSA utilizou, para seu endividamento externo, mecanismos de financiamento em que esses contratos de fornecimento figuravam como “garantias” bancárias. Dessa forma, a fim de terminar com essa prática de descontos antinacional e perversa, foi necessário antes de mais nada reestruturar as dívidas em apreço, reduzindo-a de 9 bilhões a 3 bilhões de dólares. Em alguns outros casos, a dificuldade consistia em que o sócio privado alegava direitos adquiridos sobre os descontos concedidos por contrato, e naturalmente retirar-se da sociedade era um processo muito laborioso. Não obstante, como demonstra nossa recente retirada da associação com Lyondell, não permitiremos que esses obstáculos de ordem prática se



convertam em pretextos para não retificar os erros do passado. Além disso, seguiremos adiante com a revisão de todos e cada um desses contratos, e daremos os passos necessários para acabar de uma vez por todas com a prática de descontos, estabelecendo um sistema público de fórmulas de preços para todos os nossos petróleos brutos e produtos.

## Convênios de serviços operativos

Passemos agora a outro elemento da política de desvalorização do recurso natural levado a efeito pela PDVSA com a “abertura petrolífera”: os convênios de serviços operativos. Neste caso, chegamos ao coração do problema de como levar a bom termo a regulamentação do recurso natural e a quem ela deverá beneficiar. Desde 1 de janeiro de 1976, data da nacionalização da indústria petrolífera na Venezuela, a prospecção e produção de petróleo são atividades reservadas ao Estado. Desde então, essas atividades não podem ser exercidas por particulares, exceto quando associados à empresa petrolífera nacional e sob o controle desta última. Mas a partir de 1992, a velha PDVSA, já capturada e tal como o “cavalo de Tróia”, baseando-se em todo o seu poder, em sofismas e interpretações “criativas” da lei, arrogou-se faculdades em matéria de acesso ao recurso natural que competiam ao Ministério, passando assim a outorgar os Convênios de Serviços Operativos (CSO).

Por meio destes mal denominados Convênios Operativos, as companhias petrolíferas privadas, burlando a legislação em vigor, converteram-se na prática em produtoras de petróleo na área concedida pela empresa nacional, embora esse fato fundamental ficasse oculto por sofismas legalistas cujo núcleo era o conceito de “serviços”: formalmente, os chamados *contratistas* não prospectavam, simplesmente prestavam serviços de prospecção; tampouco formalmente produziam, simplesmente prestavam o serviço de produzir. Finalmente, entendia-se que o petróleo produzido não fosse de sua propriedade sim era entregue à PDVSA, que formalmente não o comprava, apenas remunerava os “serviços” prestados. Dessa forma, pagavam-se diversas remunerações aos contratistas (OpFee, CapFee, estipêndios e incentivos), todas elas indexadas segundo fórmulas sofisticadas que – surpresa! – atingiam simplesmente cerca de 60% do valor de mercado da produção. A PDVSA e o fisco nacional ficavam com os 40% restantes.

Em janeiro de 2005, já recuperada nossa empresa petrolífera nacional, resolvemos acabar com essa farsa indigna e prejudicial ao país. Existiam na época 32 CSO que produziam cerca de 500 mil barris por dia. Como já dissemos, em média recebiam 60% do valor de mercado. No entanto, havia diferenças individuais importantes. Em um par de casos extremos – é difícil acreditar, mas é verdade – pagava-se aos contratistas mais de 100% do valor de mercado do petróleo bruto: isto é, a Nação sofria prejuízo em cada barril produzido. Em outros casos, a percentagem superava 70%, de maneira que a PDVSA sofria perdas, pois era ela – e não os contratistas – quem tinha de pagar os *royalties* a uma taxa de 30% (porque o pagamento do *royalty* compete ao produtor, e os contratistas não eram considerados produtores, e sim nada mais do que prestadores de serviços). A outros contratistas era pago um “incentivo” de um milhão de dólares por dia ao acumular determinado nível de produção. No final do ano de 2004, o preço por barril produzido pela própria PDVSA não superava 4 dólares, mas o barril produzido pelos CSO chegava a 18 dólares, e a PDVSA teve de pagar mais de três bilhões de dólares a esse título.

Sem dúvida, à base dos mesmos sofismas e tergiversações, aos contratistas de CSO tampouco era aplicada a taxa de imposto de renda para atividades petrolíferas – de 50% – e sim a taxa de imposto para atividades não-petrolíferas – de 34% – pois entendia-se que se tratava de simples empresas de serviços.

A primeira providência que tomamos em 2005 foi acabar com as situações de abusos extremos e limitar a remuneração total dos contratistas, de maneira que a PDVSA – e menos ainda a Nação – em nenhuma hipótese sofresse perdas ligadas à produção. Em seguida, a autoridade nacional competente em matéria em impostos classificou os CSO como produtores de petróleo, e não mais como prestadores de serviços, passando a ser-lhes aplicada a taxa de 50% em todas as suas declarações de imposto de renda para os períodos fiscais ainda em aberto, isto é, de 2001 a esta parte. Essas medidas, em si mesmas bastante moderadas, proporcionaram um rendimento fiscal adicional de um bilhão de dólares. Depois, o governo questionou, com argumentos sólidos, a legalidade da totalidade desses convênios. Ao mesmo tempo, porém, oferecemos uma solução: migrar para a nova Lei Orgânica de Hidrocarburetos, que estabelecia regras claras para Empresas Mistas com participação acionária majoritária do Estado.

Para resumir, as negociações duraram 15 meses e produziram o seguinte acordo: os CSO se converteram em empresas mistas: os *royalties* aplicáveis foram elevados a um terço (33%): a taxa aplicável de imposto de renda é de 50%. Além disso, para impedir a evasão fiscal, foi introduzido um “imposto sombra” de 50% sobre o rendimento bruto. Dessa forma, caso necessário, os *royalties* e o imposto de renda se complementariam com esse “imposto sombra”, de forma que o total nunca fosse inferior a 50% do rendimento bruto. Finalmente, a PDVSA assumiu uma participação acionária mínima de 60%. Os direitos de exercer as atividades primárias de prospecção e exploração, dentro de áreas determinadas pelo executivo nacional – as quais coincidem com as áreas dos antigos CSO, porém drasticamente reduzidas, a aproximadamente um terço de sua extensão anterior – têm prazo de vigência de vinte anos.

É preciso esclarecer que a empresa mista é uma empresa operadora, isto é, não se trata de uma superestrutura sob a qual possa surgir algo semelhante aos CSO de antigamente. Da mesma forma, a PDVSA atua estritamente como sócia, e não está envolvida nas chamadas “cláusulas de estabilidade”, por meio das quais ela atuava como guarda-chuva fiscal ou, o que era pior, desempenhava o papel de refém, garantindo aos investidores privados o pagamento de indenizações para compensar qualquer variação do regime fiscal que viesse a ser decidido pela Assembléia Nacional soberana. Às empresas mistas não se aplica a arbitragem internacional, ou para ser mais exato, o capital privado estrangeiro tem a faculdade de recorrer à arbitragem internacional somente contra o governo e não contra seu sócio, e somente com base na Lei de Proteção aos Investimentos, uma legislação geral aplicável igualmente ao setor petrolífero e não petrolífero.

Em setembro de 2006 todos os 32 contratistas, menos dois, haviam aceito as condições acima resumidas. Entre eles havia companhias internacionais de todo tipo, estatais e privadas, e até pequenas empresas latino-americanas e venezuelanas. Em dois casos não se chegou a acordo, o que levou o governo nacional a cancelar os respectivos CSO em 1 de abril de 2006. Não obstante, tenho o prazer de informar-lhes que mesmo nos dois casos em que não houve acordo até 31 de março de 2006, estamos negociando, em um ambiente muito positivo, arranjos de natureza econômica consistentes com as condições gerais que havíamos estabelecido para a migração. Em outras palavras, acreditamos

que em futuro próximo poderemos afirmar, sem qualquer reserva, que tivemos cem por cento de sucesso.

## Associações

Não obstante, ainda nos faltam alguns passos adicionais no processo de instrumentação da política estabelecida pelo Presidente Chávez para construir um novo regime petrolífero e dismantelar a “abertura petrolífera”.

A primeira dessas providências envolve as Associações para beneficiamento do petróleo bruto extrapesado proveniente da Faixa Petrolífera do Orinoco, as quais produzem cerca de 620 mil barrís diários que se transformam em aproximadamente 560 mil barrís diários de petróleo bruto beneficiado. Embora aprovadas pela Assembléia Nacional na década de 90, essas associações padecem de defeitos econômicos e jurídicos semelhantes aos resumidos no caso dos CSO. Alguns já foram resolvidos. Por exemplo, as associações pagavam *royalties* à taxa de um por cento; em 2004 elevamos essa taxa a um sexto e no decorrer deste ano, a um terço. Da mesma forma, era-lhes aplicada a taxa de 34% de imposto de renda para atividades não-petrolíferas; por meio de uma reforma da Lei de Imposto de Renda acabamos de elevar essa taxa a 50% (isto é, a aplicável a atividades petrolíferas). Por outro lado, já convidamos quatro associações a migrar para a nova Lei Orgânica de Hidrocarburetos. Concretamente, isso significa que a PDVSA passará a ter maioria acionária nas atividades primárias de prospecção e produção.

Finalmente, para acabar de recuperar o regime petrolífero da nacionalização, permanece pendente o caso das três associações chamadas de “Exploração de Risco e Lucros Compartilhados”, formadas em 1977 para prospecção e produção de petróleo convencional. Essas associações ainda não entraram em fase de produção, embora tenham feito descobertas significativas. Elas também se transformarão de maneira análoga às associações para beneficiamento do petróleo bruto extrapesado, e quando isso ocorrer, teremos cumprido nosso objetivo de criar um novo regime petrolífero, consentâneo com o lema cunhado pelo Presidente Chávez: Plena Soberania Petrolífera.

Para concluir, como assinalei no início de minha exposição, nossa experiência se encontra à disposição dos países irmãos produtores de petróleo, como contribuição ao fortalecimento de nossas políticas nacionais para o

controle e defesa de nosso petróleo; a política de Plena Soberania Petrolífera se fundamenta nos princípios que serviram de base para a fundação e crescimento da Opep.

No entanto, acreditamos que nessa experiência há também uma mensagem aos grandes países consumidores e às empresas transnacionais privadas: não pode haver estabilidade no mercado petrolífero mundial se não houver estabilidade nos países produtores de petróleo, e isso significa estabilidade político-social, justiça e distribuição nacional dos rendimentos do petróleo.

A política de Plena Soberania Petrolífera se refere tanto ao recurso natural, esgotável e não renovável, quanto à atividade industrial. Não exclui, como demonstra o resumo que dela fizemos, a presença do capital estrangeiro. Deste se exige apenas respeito a nossos direitos soberanos. Obviamente não é possível convertê-lo em porta-voz de nossa política petrolífera nacional nos países consumidores, mas também se pede abster-se de promover políticas concebidas por certos países consumidores que ainda acalentam seu passado colonial ou imperial. O capital estrangeiro é bem-vindo sempre que se dedique às atividades industriais propriamente ditas e aspire legitimamente a um ganho razoável, mas que aceite também, sem reservas, a legitimidade de nossa aspiração a uma remuneração justa para o recurso natural, esgotável e não renovável. **DEP**

Alegoria da Nação (1938)  
Óleo sobre tela, 82 x 101 cm



# Silvano Cuéllar

## *Alegoria da Nação*

*María Victoria de Robayo\**

**S**ilvano Cuéllar (1873-1938) estudou ornamentação com o suíço Luis Ramelli (1851-1931). Desde 1899, suas obras aparecem resenhadas em exposições coletivas. Realizou grande número de esculturas comemorativas, entre elas o mármore de Epifanio Garay (1922), situado nos jardins do Museu Nacional

\* Diretora do Museu Nacional da Colômbia.

da Colômbia; o mármore de José Acevedo y Gómez, no Palácio Municipal de Bogotá; o mármore de Rafael Maria Carrasquilla, na Aula Máxima do Colégio Maior do Rosário, em Bogotá; e o bronze de Policarpa Salavarrieta (1911), na Praça Principal de Graduas, em Cundinamarca, Colômbia. Foi professor na Escola de Belas Artes de Bogotá (1907) e atuou como pintor, escultor e fotógrafo.

Nesta obra, o artista constrói um Olimpo que preside a Liberdade, rodeada de musas e símbolos da Pátria. No centro, de pé, Bolívar dirige-se à nação, dividida em dois grandes grupos: à esquerda, os presidentes da República, desde Nariño até Enrique Olaya Herrera; à direita, os primeiros habitantes do território colombiano, os Conquistadores, representantes do Clero, literatos, cientistas e outros pensadores notáveis. Estão situados em um ambiente no qual sobressaem as palmas de cera – árvore nacional –, as palmas de baioneta do Parque da Independência, as *guacamayas*, o Capitólio, a Igreja de Santo Agostinho, o Palácio de Governo e o Pequeno Templo de Bolívar, que se encontra atualmente no Parque dos Jornalistas. **DEP**

---

# Construtora Norberto Odebrecht

---

## As interconexões bioceânicas da integração regional



tão sonhada integração da América do Sul vai, finalmente, imprimindo-se concretamente no mapa do continente. Não ficou na retórica o encontro de chefes de Estado que, no ano 2000, lançou em Brasília a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Os frutos começam a aparecer. E em três deles está presente a Odebrecht: três projetos viários concebidos com o ambicioso propósito de ligar os oceanos Atlântico e Pacífico. Dois deles, a construção das rodovias IIRSA Norte e IIRSA Sul, estão sendo desenvolvidos no Peru – o país pelo qual a Odebrecht iniciou, 27 anos atrás, a sua internacionalização. O terceiro projeto, que também visa abrir caminho entre os dois oceanos, inclui a abertura de uma estrada na vizinha Bolívia.

Apoiada, sobretudo, por entidades multilaterais como a Corporação Andina de Fomento (CAF), a integração sul-americana está, de fato, avançando. Um dos mais notórios sinais disso foi a inauguração, em janeiro, da primeira ponte entre o Brasil e o Peru, simbolizando a integração física entre os dois países.

[www.odebrecht.com.br](http://www.odebrecht.com.br)





A ponte sobre o rio Acre, com 240 m de extensão, fez mais do que permitir a superação do obstáculo natural que separava, num país e no outro, as cidades de Assis Brasil e Iñapari. Ela desimpidiu a passagem para uma daquelas três estradas, a IIRSA Sul, também chamada Interoceânica Sul, que será, daqui a quatro anos, a primeira ligação rodoviária do Brasil com o Oceano Pacífico.

“Uma obra que vai redesenhar a geografia econômica de uma vasta porção do território sul-americano”, segundo o Governador do Acre, Jorge Viana, antevendo o intenso movimento de transporte de carga e passageiros que em breve trará vida à fronteira e intensificará a atividade produtiva nas localidades situadas ao longo da futura rodovia. Os números são expressivos: dos 27 milhões de habitantes do Peru, cerca de 5,5 milhões serão diretamente beneficiados pela Interoceânica Sul. Processo semelhante tende a ser verificado nas transformações que ela irá operar também em território brasileiro.

A inauguração da ponte encerrou uma importante etapa da participação do Brasil nessa obra, uma vez que, do seu lado da fronteira, o asfalto já chegou às margens do rio Acre. Ou, mais precisamente: encerrou a participação em seu próprio território, pois muito do que ainda está por fazer foi confiado a empreendedores brasileiros. Dos cinco trechos em que foi dividida a construção da Interoceânica, dois estão sendo desenvolvidos pelo Conirsa, consórcio liderado pela Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A.C. (70%) e integrado também pelas empresas peruanas Graña y Montero S.A. (18%), JJ Contratistas Generales S.A. (7%) e Iccsa, Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. (5%).

Pela primeira vez em sua história no Peru, a Odebrecht não será apenas construtora. Nesse contrato de concessão, no valor de US\$ 580 milhões, ela será também investidora. E, ao contrário do que fez no passado, não precisará levar recursos do Brasil: a empresa integrou-se ao regime de parceria público-privada (PPP) que, no Peru, está sendo desenvolvido com sucesso, com algo a mais: também na engenharia financeira, a Odebrecht tem contribuições originais a oferecer.

Em território peruano, a Rodovia Interoceânica Sul terá uma de suas pontas em Iñapari, junto à fronteira com o Brasil. A 403 km dali, na Ponte Inambari, ela vai se abrir em duas vertentes – uma das quais, por sua vez, também se bifurcará, fazendo com que a Interoceânica tenha conexões com três portos do Pacífico: San Juan de Marcona, Matarani e Ilo. Uma dessas vertentes, ligando Iñapari e San Juan de Marcona, já tem uma parte pavimentada, que vai de Urcos até o Pacífico, passando por Cuzco. Os 703 km a serem construídos entre Iñapari e Urcos é que estão entregues ao consórcio liderado pela Odebrecht. O que existe ali, hoje, é uma estrada estreita, precária, sem revestimento, pontilhada de perigos, por onde até recentemente poucos se aventuravam a trafegar.

Transformá-la numa moderna rodovia não será tarefa simples, pois há desafios de toda ordem no projeto – técnicos, logísticos, financeiros, sociais e ambientais. Eles incluem o trabalho sob temperaturas que variam de 10°C negativos, na Cordilheira dos Andes, a 40°C, na selva amazônica peruana, ou em altitudes que vão de 270 m acima do nível médio do mar, junto à fronteira com o Brasil, a 4.700 m, na localidade andina de Hualla-Hualla.

As comunidades que vivem ao longo da estrada têm origens étnicas diversas – de descendentes de civilizações incaicas e pré-colombianas a populações

indígenas da selva amazônica –, cada uma delas com crenças, costumes e tradições diferentes, que precisam ser compreendidos, respeitados e, assim, valorizados. Foi essa necessária consciência que levou a Odebrecht a adotar procedimentos especiais ao desenvolver a construção de dois grandes acampamentos para as obras da Interoceânica em Ccatca e Ocongate, na chamada região de Serra Alta.

Ali vivem comunidades que cultivam hábitos, tradições e rituais anteriores à chegada dos colonizadores espanhóis. Falam o quíchua, a língua geral do antigo império inca, e acreditam, como seus ancestrais, que não é a terra que pertence ao morador, e, sim, o contrário – por isso, julgam necessário fazer-lhe oferendas para retribuir o que ela lhes concede. Montanhas, por exemplo, são sagradas, e escavá-las para tirar pedras que se destinem à obra pode ser interpretado como a invasão de uma catedral, por exemplo.

Em qualquer lugar, a abertura de uma estrada fatalmente altera aspectos físicos do ambiente por onde ela passará – e, no caso das populações andinas, haveria a possibilidade de que isso fosse interpretado pelos moradores da área como uma espécie de profanação. Assim, não se trata apenas de chegar com máquinas e pessoal, uma vez que o número de trabalhadores, no pico da obra, alcançará a marca de 1.500 homens. Antes de montar os acampamentos, a construtora participou, em Ccatca e Ocongate, de duas cerimônias de oferenda, ou seja, *de pago a la Pachamama*, a “mãe-terra” – ritual milenar dos antepassados das comunidades diretamente relacionadas ao empreendimento –, procurando a assimilação e a integração com as culturas locais.

Não é menor a prioridade de outra frente de trabalho da Odebrecht no Peru: a construção do eixo de transporte multimodal – fluvial e rodoviário –, conhecido como Corredor Viário IIRSA Norte, que, a exemplo da rodovia Interoceânica Sul, proporcionará ao Brasil uma saída para o Pacífico. Ele vai ligar Manaus ao porto peruano de Paita, o que permitirá, entre outras vantagens, escoar a produção da Zona Franca da capital amazonense em condições de tempo e custo muito mais favoráveis do que as atuais.

Hoje, para chegar a um porto do Pacífico, um contêiner de 20 pés embarcado em Manaus tem de subir até o Atlântico e atravessar o canal do Panamá, numa viagem que não dura menos de 42 dias (incluídos dois, em média, de espera no canal) e custa, em média, US\$ 7.140. Quando o eixo multimodal estiver pronto, esse mesmo contêiner poderá ir, por transporte fluvial, de Manaus a Iquitos, no Peru, e de lá a Yurimaguas, de onde prosseguirá, por rodovia, até o

porto de Paita – a um custo bem inferior ao da alternativa atual: US\$ 4.840. O tempo cairá pela metade: de Manaus a Yurimaguas, serão apenas 20 dias de viagem, e mais dois ou três, no máximo, para percorrer 960 km de estrada, de Yurimaguas, na selva peruana, até Paita.

É na construção, exploração e manutenção dessa rodovia que a Odebrecht está engajada, como sócia (49,8%) e líder da Concessionária IIRSA Norte, integrada também pelas construtoras Andrade Gutierrez (40%) e Graña y Montero (10%). O investimento total da concessionária totaliza US\$ 220 milhões, dos quais US\$ 205 milhões se destinam às obras de construção e reabilitação da rodovia. Essas obras estão a cargo de um consórcio construtor formado pelas mesmas empresas e com liderança da Odebrecht.

Numa primeira etapa, iniciada em janeiro de 2006, o consórcio cuidará da recuperação e melhoria de 115 km entre Tarapoto e o porto fluvial de Yurimaguas, obra que deverá estar concluída em outubro de 2007. Em fevereiro, um aditivo ao contrato de concessão veio permitir a antecipação do início das obras da segunda etapa do projeto, para recuperação de mais dois trechos (Paita–Piura, com 47 km, e Piura–Olmos, com 163 km), incluindo, neste último, o melhoramento de pontes. Além de incluir trechos de delicada execução técnica – aqueles, por exemplo, em que será preciso alargar o leito, apertado entre taludes escarpados e despenhadeiros –, a estrada atravessará áreas de preservação ambiental onde é imensa a diversidade da fauna e da flora.

A terceira frente rodoviária em que a Odebrecht está no momento empenhada na região andina, sempre com vistas a ligar o Atlântico e o Pacífico, é a construção de 114 km de estrada entre El Carmen e Arroyo Concepción, na região leste da Bolívia. A empreitada marca a retomada de atividades no país, onde, entre 1993 e 1995, a Odebrecht construiu 115 km da rodovia de Santa Cruz de la Sierra a Trinidad. Nova associação voltou a reunir agora velhos parceiros – a empresa brasileira e a boliviana Ingenieros Asociados (Iasa). O contrato, no valor de US\$ 75 milhões, com financiamento da CAF, será executado em 30 meses e faz parte de um corredor viário que permitirá viajar por terra de portos brasileiros, como o de Santos, à costa do Peru e do Chile, o que irá facilitar e baratear o transporte e a prestação de serviços entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

Desse modo, os projetos acima descritos configuram interconexões bioceânicas que têm por objetivo o incremento sustentado da competitividade

regional em sua inserção no globo. Além da ampliação de mercados para as economias locais, por meio dos intercâmbios binacional, regional e mesmo global, com menores custos de produção e logística, as estradas também criam melhores condições de comunicação e acessibilidade regionais – fatores sensíveis no que tange à distribuição de produtos de primeira importância, tais como medicamentos, alimentos e materiais educativos –, além da geração de 14 mil postos de empregos diretos e indiretos, como no exemplo da Interoceânica Sul, beneficiando e, assim, integrando uma diversificada cadeia produtiva de bens e serviços sul-americanos.

---

# Grupo Andrade Gutierrez

---

## No Equador, concessão viabiliza novo Aeroporto Internacional

**E**m meados de 2010, quando entrar em operação, o novo aeroporto de Quito não será apenas uma das maiores obras de engenharia já realizadas no Equador, mas uma verdadeira plataforma de geração de novos negócios, investimentos e recursos para o país. O projeto – que abrange até a criação e o desenvolvimento de uma zona franca – é parte do programa de modernização da infra-estrutura equatoriana e repercute em todo o continente. A América Latina, de fato, não pode mais esperar.

No disputado mundo da economia global, os investimentos em infra-estrutura são essenciais para garantir a competitividade de países e blocos regionais. Os recursos públicos são limitados e é cada vez maior a necessidade das nações emergentes – entre os quais se incluem Brasil e Equador – de promover parcerias com a iniciativa privada para viabilizar os investimentos demandados. Bem planejadas, estas parcerias são uma resposta consistente dos gestores públicos

[www.agsa.com.br](http://www.agsa.com.br)



aos desafios do crescimento e podem configurar-se em instrumento poderoso para o equacionamento de inúmeros problemas sociais.

Esse cenário potencial de oportunidades pavimentou a entrada do grupo Andrade Gutierrez no mercado de concessões de serviços, em 2000, com a criação da sub-*holding* AG Concessões, focada no desenvolvimento de negócios nas áreas de rodovias, transporte público, saneamento, portos, energia e aeroportos.

No Equador, onde o grupo já atua há mais de 20 anos na área de engenharia, a AG Concessões se engajou no consórcio que conquistou a concessão para construir e operar por, 35 anos, o novo aeroporto internacional de Quito – um projeto que inclui a operação do atual aeroporto local, o Mariscal Sucre. Este contrato sinaliza um duplo marco histórico na companhia, já que é a primeira concessão obtida fora do Brasil e também a pioneira no segmento de aeroportos.

## O gargalo da infra-estrutura

O Novo Aeroporto Internacional de Quito (NQIA) corresponde a uma das principais demandas por investimento em infra-estrutura do Equador. Em especial, a partir dos anos 90, a cidade de Quito tem registrado forte expansão,

o mesmo ocorrendo no vale Tumbaco-Cumbaya, a leste da capital e a oeste de onde será o NQIA. O volume crescente de negócios exerce uma forte pressão por serviços dos mais variados tipos, entre os quais os de transporte aéreo. Não existe em toda a área de influência da capital, no entanto, um aeroporto que possa dar vazão ao volume de cargas e passageiros que esse crescimento tem gerado. De forma precária, este atendimento está todo concentrado no Aeroporto Internacional Mariscal Sucre (MSIA).

Inaugurado em 1960, no lado norte de Quito, o MSIA é o maior do Equador, tanto em número de passageiros quanto em volume de carga transportada – somente em 2005, registrou-se um movimento de 3,3 milhões de passageiros e 130.000 toneladas de carga. Mas sua presença ainda é muito tímida no conjunto da América Latina, perdendo na comparação com aeroportos como os de Caracas, Bogotá e Lima. Por suas características e limitações – já opera hoje próximo à capacidade máxima em horário de pico –, o MSIA não pode ser considerado como aeroporto internacional nem regional.

A principal deficiência do aeroporto é não ser capaz de oferecer serviços sem escala para lugares distantes como, por exemplo, a Europa. Encravada a uma altitude de 2.800 m acima do nível do mar e com apenas 3.120m de comprimento, a pista impõe limites ao peso máximo permitido por avião durante a decolagem. Isto faz que a aeronave, obrigatoriamente, tenha de fazer escalas de abastecimento em outros aeroportos para chegar aos seus destinos continentais.

O aumento da pista poderia amenizar o problema, não fosse esta solução inviável. A área ao redor do aeroporto é completamente urbanizada e impede a expansão das instalações existentes; a infra-estrutura atual já opera no extremo de sua possibilidade e, para completar, os terrenos montanhosos da região reduzem o espaço aéreo utilizável e potencializam os riscos de todas as operações no aeroporto. Essa realidade conduz à decisão de se implantar uma solução à altura dos desafios e das oportunidades que se apresentam. Tão logo comece a operar o novo aeroporto internacional, o atual será desativado.

## **As parcerias internacionais**

Os esforços públicos para construir o NQIA começaram há mais de vinte anos. O primeiro passo efetivo para sua concretização foi dado em 1989, com a



criação, pelo governo do Equador, da *Comisión Nuevos Aeropuertos Quito/Guayaquil*, encarregada de promover o desenvolvimento do projeto. O trabalho começou com a requisição a consórcios interessados para submeterem suas credenciais de projeto, construção, operação e manutenção do empreendimento, por meio de um contrato de concessão por período pré-fixado.

A Comissão pré-qualificou cinco grupos interessados, em 1996, entre os quais a Canadian Commercial Corporation (CCC), que reúne empresas de fomento canadenses, mas os altos custos estimados e a indisposição financeira de ordem geral inviabilizaram o projeto à época, que só foi reativado no final de 2000, por meio da Lei de Modernização do Estado, Privatizações e Serviços Públicos Prestados pela Iniciativa Privada. Com a nova legislação, o Distrito Metropolitano de Quito foi autorizado a prosseguir com os planos de implantação do novo aeroporto.

As negociações, tendo à frente a CCC, duraram vários meses até que, em 15 de julho de 2002, o consórcio Quiport (Corporación Quiport S.A.) firmou acordo para construir, operar e manter – por 35 anos – o empreendimento, além de ser o responsável pela reforma e pelo gerenciamento do atual aeroporto. O consórcio é formado pela AG Concessões, que entrou no projeto em 2004 e tem 34,1% do capital, ao lado das canadenses Aecon Construction Group e Airport Development Corporation (ADC) e a americana Houston Airport System Development Corporation (HASDC), que opera três aeroportos em Houston.

Com o projeto orçado em US\$ 591 milhões, o financiamento dos recursos foi dividido em duas partes. A primeira, referente a US\$ 376 milhões, será obtida por meio de Project Finance, com os financiadores Overseas Private Investment Corporation (OPIC), Inter American Development Bank (IADB), Export-Import Bank of the USA, Canada's Export Development Corporation (EDC). O valor restante, US\$ 215 milhões, será obtido por meio de *Equitye* da geração de caixa do MSIA.

## **Obra para o presente e o futuro**

O local escolhido para a construção do NQIA é estratégico: um planalto rodeado, por três lados, de ravinas íngremes, a 2,4 mil metros de altitude (500 metros abaixo do aeroporto atual), a cerca de 20 km de Quito. A área ocupada, de 1,5 mil hectares aproximadamente, é dez vezes maior que a do atual aeroporto.

Com uma pista de 3,6 mil metros e capacidade inicial para atender a 4,3 milhões de passageiros e 69.009 aeronaves por ano, o empreendimento será desenvolvido em três fases ao longo dos 35 anos de vigência da concessão.

### Desenvolvimento do Aeroporto Internacional de Quito

	Até 2010	Até 2020	Até 2030
Volume passageiros/ano	4.300.000	6.300.000	8.700.000
Volume aeronaves/ano	70.000	92.000	120.000
Transporte cargas (toneladas)	200.000	360.000	540.000



A princípio, será construída uma pista primária, mas o projeto já prevê uma futura extensão desta e a incorporação, na fase a seguir, de uma pista secundária paralela. As pistas para taxiar e as áreas subjacentes serão construídas conforme a pista primária e as instalações desenvolvidas durante as fases do plano. O projeto completo do aeroporto inclui terminal de passageiros, terminal de cargas, hangar, armazéns, edifício administrativo, área de manutenção e estacionamento, além de uma zona franca a ser desenvolvida e explorada pelos sócios da Quiport e pelo governo local.

A Construtora Andrade Gutierrez, com larga experiência em obras aeroportuárias, associada à canadense Aecon Construction Group Inc. foi contratada para executar as obras, no valor total de US\$ 413 milhões, formando o consórcio Aecon AG Constructores S.A. (AAGC). No auge da obra estarão envolvidos 1,5 mil trabalhadores, entre empregos diretos e indiretos, o que se traduz em impacto imediato para a economia do país.

O projeto é um exemplo do enorme potencial de oportunidades para o desenvolvimento da América Latina. Com soluções inteligentes e viáveis, parcerias estratégicas e ambientes institucionais estáveis, os governos de cada nação podem articular respostas consistentes para os profundos desafios da gestão pública responsável.

Revisão: Regina Furquim.

---

# Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

---

## A internacionalização da Embraer

### **I**ntrodução

A Indústria Aeroespacial, da qual a Indústria Aeronáutica constitui o segmento mais expressivo, reúne uma combinação de características altamente demandantes, que a fazem especial e diferenciada.

Poucas indústrias no mundo embutem combinação de desafios tão formidáveis como a indústria aeronáutica: do emprego simultâneo de múltiplas tecnologias de vanguarda, passando pela mão-de-obra de elevada qualificação, pelas exigências de uma indústria global por definição, à flexibilidade necessária para reagir a abruptas mudanças de cenário e os grandes volumes de capital exigidos em sua operação.

Como fruto da experiência acumulada em mais de três décadas de atuação neste mercado competitivo, agressivo e sofisticado, na Embraer costumamos afirmar que o negócio aeronáutico se fundamenta em cinco grandes pilares, que tem como base única a satisfação dos nossos clientes, fonte geradora dos resultados que permitirão o retorno aos nossos acionistas e a continuidade da Empresa ao longo dos tempos:

- **Tecnologias avançadas:** em decorrência de requisitos operacionais muito exigentes quanto à segurança, de variações ambientais extremas, e de restrições de peso e volume, a indústria aeronáutica emprega uma multiplicidade de tecnologias de ponta e reconhecidamente constitui laboratório para o seu amadurecimento, antes que sejam repassadas a outros segmentos e atividades produtivas. Tecnologias complexas e sofisticadas estão presentes não somente no produto, mas também nos métodos e processos de desenvolvimento e fabricação, sendo necessário ainda a utilização das melhores práticas disponíveis no que concerne à gestão financeira e de pessoas.
- **Força de trabalho de elevada qualificação:** para que se possa fazer uso eficiente e produtivo compatível destas tecnologias avançadas, é fundamental que pessoas capacitadas estejam disponíveis, em todos os níveis de atividades da indústria: no projeto apoiado por computadores, no relacionamento com fornecedores e clientes baseados nos cinco continentes, na manufatura com base em máquinas de controle numérico sofisticadas, e na construção de elaboradas soluções financeiras com instituições internacionais.
- **Flexibilidade:** abruptas mudanças de cenário afetando a economia e a ordem geopolítica em escala mundial, das quais o exemplo mais recente vem dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, tem imediato impacto sobre a indústria de transporte aéreo e, por decorrência, sobre os fabricantes de aeronaves. A flexibilidade para adaptar-se a estas mudanças, com mínima perda de eficiência e custos, constitui característica crucial para assegurar sua sobrevivência e preservação.
- **Intensidade de Capital:** investimentos maciços requeridos para o desenvolvimento de novos produtos e melhorias em qualidade e produtividade, aliados a longos ciclos de desenvolvimento e maturação, fazem da intensidade de capital outra característica marcante deste negócio. Apenas para exemplificar, o desenvolvimento da nova família de aeronaves comerciais EMBRAER 170/190 requereu investimentos da ordem de US\$ 1 bilhão e o novo avião Airbus A350 deverá requerer nada menos que US\$ 15 bilhões!
- **Indústria global:** os baixos volumes de produção e os custos elevados fazem com que a indústria aeronáutica seja exportadora e global por natureza, tanto no que se refere à sua base de clientes, como a de fornecedores,



Legacy 600 em voo.

ou das instituições financeiras e investidores que a apóiam. A mesma aeronave EMBRAER 170 que opera sob as cores da empresa finlandesa Finnair no rigoroso inverno escandinavo deve igualmente suportar as condições de elevadas umidade e temperatura do sul dos Estados Unidos, operando sob as cores da United Express. Em ambas as circunstâncias, a Embraer deve se fazer permanentemente presente junto a seus clientes, provendo apoio técnico local e acesso imediato a peças e componentes, demonstrando compromisso com o êxito de seus negócios e objetivando, sempre, a satisfação plena que assegura novas encomendas no futuro. Ao mesmo tempo, tem que viver os diversos ambientes em que opera para perceber tendências e mudanças nos cenários, positivas ou adversas, e ter a capacidade de reagir com rapidez.

Todas essas características tornam a indústria aeronáutica um negócio, ao mesmo tempo, fascinante e de elevado risco. O insucesso de um novo produto pode implicar a inviabilidade e conseqüente saída do mercado da empresa que o desenvolveu. O desaparecimento de empresas tradicionais, como a holandesa Fokker, e a saída da sueca Saab do mercado aeronáutico civil, dentre outras, constituem duro atestado desta realidade.

A despeito dos grandes riscos envolvidos, desenvolver uma indústria aeronáutica autóctone, forte e autônoma, tem sido parte da agenda estratégica de muitas nações, que através dos anos investem pesadamente em sua implantação, apoiando-a de forma recorrente por meio de vários expedientes: firmando grandes contratos de sistemas e produtos de Defesa, financiando programas de desenvolvimento de novas aeronaves em condições favoráveis e propiciando incentivos fiscais de toda a sorte

## **A internacionalização da Embraer**

Consciente de que a conquista de novos mercados, fundamentais para o crescimento e consolidação da empresa, somente se dará de forma efetiva se acompanhada de sua presença física nestes mercados, por meio de unidades industriais ou de prestação de serviços de pós-venda e apoio ao cliente, a Embraer adotou, a partir de sua privatização, em 1994, a progressiva internacionalização de suas operações como um objetivo estratégico a perseguir.

Longe de significar perda de sua identidade brasileira e afastamento de suas origens, a internacionalização da Embraer assegurará novos negócios, o fortalecimento da nossa marca e a criação de mais empregos de alta qualificação no Brasil, em proporções sempre superiores aos empregos gerados em suas subsidiárias e controladas localizadas fora do país.

A partir do ano de 1997, já em franca recuperação após o lançamento no mercado do jato regional ERJ 145, a Embraer deu partida à sua estratégia de internacionalização por meio de um misto de ações que envolveram: 1- a expansão ou implantação de escritórios de vendas e marketing e centros de distribuição de peças de reposição; 2- realização de “joint ventures” e; 3- aquisição de empresas especializadas em serviços aeronáuticos tradicionais e reputadas no mercado.

## **Estados Unidos e Europa: presenças consolidadas**

Em território norte-americano e europeu a Embraer encontra-se presente de longa data: desde 1978 e 1983, respectivamente, por meio de escritórios de vendas e marketing e unidades de apoio ao cliente (peças e serviços).



Phenom 100 e Phenom 300.

Ambas as unidades tiveram e têm papel vital na expansão de seus negócios nos dois principais mercados de Aviação Comercial em todo o mundo, onde voam hoje, aí incluído o Brasil, cerca de 950 jatos comerciais, que se somam aos cerca de 800 aviões turboélices e mais aviões militares fabricados pela Empresa. Os mercados norte-americano e europeu são responsáveis por cerca de 95% do total das exportações.

No caso da unidade norte-americana, baseada em Fort-Lauderdale, no Estado da Flórida, as instalações foram expandidas para fazer frente ao crescimento dos negócios da Empresa a partir da primeira entrega do jato regional ERJ 145, em dezembro de 1996. Em novembro de 2006 esta unidade empregava 234 pessoas e gerenciava um estoque de peças com mais de 50 mil itens.

Como resultado do aumento de seus negócios e da base de clientes estabelecida em território europeu, a Embraer decidiu reunir em uma única sede, localizada em Villepinte, nas proximidades do aeroporto de Roissy-Charles de Gaulle, em Paris, suas unidades de vendas e marketing e apoio ao



cliente, incluindo importante depósito de peças sobressalentes, até então divididas entre a mesma localidade de Villepinte, e o aeroporto de Le Bourget. As novas instalações, integradas, deverão proporcionar maior eficácia operacional a um corpo de 194 empregados, responsáveis pela gestão de • 172 milhões de ativos e servir mais de 37 clientes.

## **China e Ásia-Pacífico: mercados estratégicos**

Pela importância de sua economia, que cresce ininterruptamente a taxas elevadas há mais de duas décadas, somada ao valor estratégico do transporte aéreo como elemento integrador e viabilizador do desenvolvimento em um território dimensões continentais, a China foi eleita pela Embraer como objetivo estratégico a alcançar, exigindo tratamento próprio e diferenciado, em face de características culturais próprias, muito distantes do mundo ocidental.

O estabelecimento da presença da Embraer em território chinês deu-se inicialmente em maio de 2000, por meio da abertura de um escritório de vendas e marketing, na cidade de Pequim, logo seguido da abertura de um centro de distribuição de peças de reposição na mesma cidade.

Nos anos 2001 e 2002, a Embraer negociou com autoridades chinesas um acordo que lhe permitisse instalar uma unidade industrial destinada à fabricação de aviões da família ERJ 145 destinadas ao mercado chinês.

Finalmente, em dezembro de 2002, foi firmado um acordo com a Aviation Industry of China II (AVIC II), que levou à criação da Harbin Embraer Aircraft Industry (HEAI), “joint venture” da qual a Embraer detém o controle, com 51% das ações com direito a voto.

Em fevereiro de 2004, a Embraer anunciou a sua primeira venda na China por meio da HEAI - seis jatos ERJ 145 para a empresa China Southern. Seguiram-se outras importantes vendas, do mesmo modelo e na mesma quantidade, para a China Eastern Jiangsu, março de 2005, e para a China Eastern Wuhan, em janeiro de 2006.

Em agosto de 2006, a Embraer anunciou a venda de 50 aviões ERJ 145 e 50 jatos EMBRAER 190 ao Grupo HNA, quarta maior empresa aérea da China. O negócio representou o primeiro contrato de venda de um E-Jet na China continental. O valor total das encomendas firmes, ao preço de lista, é de US\$



Vista aérea da sede da Embraer de São José dos Campos.

2,7 bilhões. As entregas dos ERJ 145 começarão em setembro de 2007. O jato, de 50 assentos, será produzido pela própria HEAI, na cidade de Harbin, Província Heilongjiang.

Até o final de 2006 a HEAI terá entregado 13 unidades do ERJ 145 que, somadas às cinco aeronaves vendidas em 2000, antes da implantação de sua “joint venture”, para a Sichuan, totalizarão 18 jatos em operação por empresas aéreas chinesas.

Com respeito à região da Ásia Pacífico, desde dezembro de 2000, a Embraer opera um escritório de vendas e marketing localizado em Cingapura, com a responsabilidade de desenvolver a estratégia comercial da companhia para os mercados da região, incluindo o subcontinente indiano.

O mercado aéreo indiano passa por processo de desregulamentação e com interessantes perspectivas de crescimento. Nesse cenário, a empresa

Paramount, recentemente criada, anunciou o início de suas operações, com base em dois jatos EMRAER 170 e três EMBRAER 175, sob o regime de “leasing operacional”.

Foi também na Índia, com governo local, que a Embraer assinou importante contrato de venda de cinco jatos Legacy 600, configurados especialmente para atender a requisitos de conforto e segurança aplicáveis às autoridades daquele país.

## **Expandindo a base de serviços e apoio ao cliente**

A Embraer deverá continuar expandindo a área de serviços, não só no que diz respeito a assegurar os excelentes índices de despachabilidade para a frota de seus aviões, mas também servir seus clientes com outros serviços, como a manutenção e o reparo de aviões, garantindo a sua plena satisfação, condição essencial à geração dos nossos resultados e crescimento das nossas operações.

Assim é que, além de consolidar sua base de atendimento no Brasil, com a transferência de seu Centro de Serviços para a Unidade Gavião Peixoto, foram expandidas sua participação nos Estados Unidos, com a adição de novas instalações da Embraer Aircraft Maintenance Services (EAMS), em Nashville, Estado do Tennessee, e também na Europa, com a aquisição da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal S.A, em Alverca, Portugal, anunciada em dezembro de 2004, ao final do processo de privatização.

No início de 2005, a EAMS expandiu suas instalações no Aeroporto Internacional de Nashville para aumentar a capacidade de realização de serviços de manutenção, em vista da crescente frota de aviões da Embraer em operação nos Estados Unidos. Como conseqüência dessa importante decisão, a partir de 2005, novos empregados foram progressivamente contratados pela EAMS, cujos quadros contavam, em novembro de 2006, com 277 empregados.

A OGMA, fundada em 1918, tem desde então se dedicado à manutenção aeronáutica, sendo hoje importante representante da indústria aeronáutica européia, oferecendo serviços de manutenção e reparo de aeronaves civis e militares, motores e componentes, modificações e montagens de componentes estruturais e suporte de engenharia.



Família EMBRAER 170/190 em vôo.

Seus principais clientes militares são a Força Aérea Portuguesa, a Força Aérea Francesa, a Força Aérea e a Marinha dos Estados Unidos, a Agência de Manutenção e Suprimento da OTAN e as Marinhas da Noruega e Holanda, entre outros. No segmento comercial, a OGMA vem prestando serviços a empresas aéreas como a TAP, Portugalia, British Midland e Luxair, e também para companhias como a Embraer e a Rolls-Royce.

Além de trabalhos na área de manutenção, a OGMA fabrica componentes estruturais e materiais compostos para a Boeing, Airbus, Lockheed Martin, Dassault e Pilatus. Em novembro de 2006 contava com 1.606 empregados, constituindo-se na maior das unidades e subsidiária da Embraer.

## **A preservação da cultura, valores e atitude: desafio permanente**

A velocidade da expansão da Embraer a partir de 1996, ano que marcou a entrada em operação da aeronave ERJ 145, trouxe consigo enormes desafios

sob os enfoques da preservação da cultura, valores e atitudes que norteiam e deverão continuar norteando suas ações.

Apenas para exemplificar a dimensão desse desafio, basta citar que, em abril de 1997, a Empresa contava com apenas 3.200 empregados distribuídos em um total de cinco unidades operacionais, sendo três no Brasil e duas no exterior. Hoje, decorridos nove anos, são 18.670 empregados distribuídos em treze unidades operacionais, sendo cinco no Brasil e oito no exterior. Em apenas uma de suas unidades, situada na França, existem cerca de 26 nacionalidades e 19 línguas distintas dentre 194 empregados.

Saber reconhecer a rica diversidade étnica e cultural de seus empregados e os diferentes ambientes em que desenvolvem suas atividades, aí incluídas as legislações trabalhistas específicas, e, ao mesmo tempo, desenvolver seu máximo potencial criativo, canalizando suas energias para os objetivos do negócio, em perfeito alinhamento com os valores éticos e morais da companhia, constitui uma das grandes prioridades de seus administradores.

O principal elemento no alcance desse intento é a chamada Metodologia de Gestão pelo Plano de Ação. Anualmente, a Embraer elabora um Plano de Ação com uma visão de cinco anos e segue um modelo de planejamento estratégico considerando mercados, competidores, competências da Empresa, oportunidades e riscos, prioridades e resultados, dentre outros fatores.

O Plano de Ação da Companhia é resultante do desdobramento interno de planos equivalentes para cada área corporativa, funcional e de negócio, chegando ao nível de chão de fábrica, a partir da divulgação, na estrutura organizacional, de diretrizes gerais emitidas pela administração superior para a Empresa. A política de remuneração variável da Companhia, que se estende a todos os seus empregados, leva em conta as metas pactuadas entre líderes e liderados ao longo de toda a cadeia de comando. Em assim sendo, o Plano de Ação passa a constituir o instrumento central de empresariamento do negócio, alinhamento e comprometimento de todos os empregados com as metas e resultados planejados.

Juntamente com a Metodologia do Plano de Ação, a Embraer pratica uma forte cultura de Comunicação Interna direcionada para a integração entre empregados e seus familiares e para a disseminação dos principais valores e conceitos Embraer.

A Comunicação Interna da Embraer atua de forma global e integrada, lançando mão de ferramentas modernas e de grande atratividade junto aos empregados:

- O Diretor-Presidente da Embraer dispõe de ferramenta própria de comunicação com os empregados, denominado Em Tempo, produzido simultaneamente nos idiomas português e inglês. Mais recentemente, passaram a serem produzidas edições especiais do Em Tempo gravadas em vídeo;
- A Intranet Embraer constitui hoje ferramenta de alcance corporativo e a principal fonte de informações de nossos empregados, com uma média de 24,5 mil acessos diários;
- Cerca de 600 comunicados internos são produzidos anualmente e disponibilizados aos empregados via Intranet e em quadros de avisos, sendo 25% destes comunicados de alcance corporativo;
- O informativo Embraer Notícias divulga temas essenciais à cultura Embraer: a Metodologia de Gestão pelo Plano de Ação, a importância do discernimento e contenção de custos, o combate ao desperdício, a integração entre equipes em torno dos grandes objetivos empresariais da Embraer, etc;
- Entrevistas concedidas pelos principais executivos da Empresa são traduzidas e enviadas para as unidades situadas fora do país. Por abordarem, invariavelmente, avaliações de mercado, assim como estratégias e objetivos da Companhia, constituem objeto de grande atenção por parte dos empregados;
- Artigos publicados na mídia nacional e internacional, abordando temas de interesse aos negócios da Embraer, são traduzidos e disponibilizados aos empregados.

Com essa visão e determinação, centrada em valores éticos e morais, e tendo a integridade como base do desenvolvimento das ações, a Embraer se lança ao empresariamento de um negócio global, extremamente desafiante e competitivo. E o faz levando aos diversos mercados a imagem de uma empresa brasileira eficiente, ágil e com produtos de qualidade e atualidade tecnológica.



# DEP

DIPLOMACIA  
Número 4

ESTRATÉGIA  
Abril / Junho

POLÍTICA  
2006

## Sumário

---

5	Objetivos e desafios da política exterior argentina <i>Jorge Taiana</i>
16	Bolívia, fator de integração <i>Evo Morales</i>
28	Desafios e perspectivas da economia brasileira <i>Paulo Skaf</i>
44	Programa de governo (2006-2010) <i>Michelle Bachelet</i>
66	A armadilha do bilateralismo <i>Germán Umaña Mendoza</i>
86	A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca): um desafio permanente <i>Rosalía Arteaga Serrano</i>
101	A Guiana – vinculando o Brasil ao Caribe: um potencial que encontra a sua oportunidade <i>Peter R. Ramsaroop</i> <i>Eric M. Phillips</i>

---



- 
- 120      A encruzilhada política paraguaia  
*Pedro Fadul*
- 
- 134      A grande transformação  
*Ollanta Humala*
- 
- 155      Suriname, uma visão macroeconômica:  
desafios e perspectivas  
*André E. Telting*
- 
- 169      A inserção externa do Uruguai:  
uma visão política e estratégica  
*Sergio Abreu*
- 
- 206      “Há um outro mundo, e está neste”  
*José Vicente Rangel*
- 
- 232      Pedro Lira  
*Milan Ivelic*
-

# DEP

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA      POLÍTICA  
Ano I      Número 3      Abril / Junho      2005

## Sumário

---

5	A Argentina, rumo a outra dimensão de país <i>Roberto Lavagna</i>
12	Os movimentos indígenas na Bolívia <i>Álvaro García Linera</i>
32	Vinte anos de democracia <i>José Sarney</i>
42	Perspectivas eleitorais no Chile. Rumo a um quarto governo da “Concertación”? <i>Carlos Huneeus</i>
68	O verdadeiro desafio do atual processo de paz na Colômbia: a aplicação da lei de verdade, justiça e reparação <i>Marta Lucia Ramirez de Rincón</i>
81	Os problemas de governabilidade da democracia equatoriana <i>Oswaldo Hurtado</i>

---

---

95	Guiana: entre a história e a realidade <i>Christopher Ram</i>
106	Objetivos e desafios da economia paraguaia <i>Ernst Ferdinand Bergen Schmidt</i>
119	A economia peruana: balanço, perspectivas e propostas <i>Enrique Cornejo Ramírez</i>
142	As relações entre o Brasil e o Suriname: ponto de vista de um empresário <i>Robert J. Bromet</i>
150	Uruguai: critérios básicos para uma proposta de esquerda <i>Alberto Couriel</i>
178	O regime democrático pode ser imposto? <i>Alfredo Toro 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>Ferreira Gullar</i>

---

# DEP

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA      POLÍTICA  
Ano I      Número 2      Janeiro / Março      2005

## Sumário

---

5	Perspectivas do Mercosul <i>Eduardo Dubalde</i>
29	Educação e cultura na Bolívia <i>Fernando Cajías de la Vega</i>
42	Aliança argentino-brasileira <i>Hélio Jaguaribe</i>
53	Panorama da segurança na América do Sul <i>Francisco Rojas Aravena</i>
78	Drogas, conflito e os Estados Unidos. A Colômbia no princípio do século 21 <i>León Valencia</i>
105	A política petroleira e o futuro da Amazônia Equatoriana <i>Guillaume Fontaine</i>
119	Uma odisséia constitucional <i>David de Caires</i>

---

- 
- 135 O fracasso da política na democracia  
e a marca da realidade  
*Carlos Mateo Balmelli*
- 
- 157 Comunidade Andina:  
integração para o desenvolvimento na globalização  
*Allan Wagner Tizón*
- 
- 176 O sistema eleitoral da República do Suriname  
*Samuel Polanen*
- 
- 182 Uruguai integrado  
*Tabaré Vázquez*
- 
- 198 Venezuela: de um sistema político a outro  
*Carlos A. Romero*
- 
- 223 Gil Imaná Garrón  
*José Bedoya Sáenz*
-

# DEP

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Ano I Número 1      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 Siles del Valle*

---

41 Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula  
*Celso Amorim*

---

49 A política externa do Chile no início do milênio  
*María Soledad Alvear Valenzuela*

---

67 A política exterior da Colômbia: governabilidade  
democrática. Responsabilidade compartilhada e  
solidariedade  
*Carolina Barco*

---

91 A política externa do Equador  
*Patricio Zuquilanda-Duque*

---

112 A política externa da Guiana: respostas a um contexto  
mundial em transformação  
*Samuel Rudolph Insannally*

---

125 Política externa da República do Paraguai  
*Leila Rachid*

---

138 A política exterior do Peru:  
uma opção nacional no processo global  
*Manuel Rodríguez Cuadros*

---

171 A política externa da República do Suriname  
*Maria Levens*

---

180 A política exterior do Uruguai  
*Didier Opertti Badán*

---

203 Os venezuelanos e sua democracia  
*Jesús Arnaldo Pérez*

---

223 Antonio Berni – Primeiros Passos  
*Alberto G. Bellucci*

---