



A revista DEP – Diplomacia, Estratégia e Política é um periódico, 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.

Editor  
Carlos Henrique Cardim

Endereço para correspondência:  
Revista DEP  
Caixa Postal 2431  
Brasília, DF – Brasil  
CEP 70842-970

[revistadep@yahoo.com.br](mailto:revistadep@yahoo.com.br)  
[www.funag.gov.br/dep](http://www.funag.gov.br/dep)

---

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

---

DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch no. 9 (janeiro/março 2009) – .  
Brasília : Projeto Raúl Prebisch, 2009.

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  
Número 9

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Janeiro / Março 2009

## Sumário

- 
- 5** Argentina-Brasil: um projeto desejável – e possível?  
*Roberto Lavagna*

- 
- 19** Alguns elementos para entender a Bolívia  
*Pablo Solón*

- 
- 35** Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão  
*José Luís Fiori*

- 
- 45** Transformação da matriz sócio-política e desenvolvimento no Chile  
*Manuel A. Garretón M.*

- 
- 73** Colômbia: política externa, economia e o conflito  
*Marta Lucía Ramírez*

- 
- 96** Equador, perspectivas de um ex-Presidente  
*Rodrigo Borja*

- 
- 132** A grande divergência: dependência histórica ou dependência do caminho? Resultados das Américas  
*Steve De Castro*
- 

- 160** O que aconteceu no Paraguai?  
*Fernando Lugo*
- 

- 171** O paradoxo peruano: crescimento econômico e desaprovação política  
*Julio Cotler*
- 

- 187** Apresentação político-econômico-social do Suriname  
*C.A.F. Pigot*
- 

- 211** O Uruguai e as linhas divisórias da aprendizagem  
*Rodrigo Arocena*
- 

- 233** A integração energética da América Latina e Caribe  
*Maria A. Hernández-Barbarito*
- 

- 253** Fernando de Szyszlo
-

# Argentina-Brasil: um projeto desejável – e possível?

Roberto Lavagna\*

**A**s iniciativas de aproximação entre a Argentina e o Brasil avançaram substancialmente desde os acordos de 1986. Naquela ocasião foram rompidas, embora não tenham desaparecido totalmente, as tendências negativas de uma competição conflitiva e as menos visíveis, porém não menos negativas, de indiferença mútua. Ambas as atitudes e posturas, somente podem ser revistas a partir de decisão política compartilhada e com a existência de planos estratégicos convergentes, até chegar ao ponto em que a estratégia venha a se constituir um projeto regional.

Para que os objetivos de um projeto regional possam ser concretizados e, portanto, para que o salto qualitativo ocorrido em 1986 avance decisivamente, é necessário superar dois grandes obstáculos que convém reconhecer:

- 1) A tendência registrada, pelo menos a partir dos anos 80, de manutenção de condutas não convergentes ao longo do tempo em matéria econômica e de política exterior, e

\* Ex-Ministro da Fazenda da República Argentina.

lavagna.r@gmail.com

- 2) No que tange à relação bilateral, a inexistência de um debate mais profundo sobre a estratégia de desenvolvimento e de inserção na região e no mundo.

Tarefa quase que impossível e inútil, dirão muitos pragmáticos. Para esses, a trajetória de uma estrada, a definição quanto às linhas de energia, ou o aumento do comércio são muito mais eficazes, tanto em escala nacional quanto regional, do que discussões abstratas sobre a coordenação de fases de política econômica ou do que os debates mais abrangentes a respeito de visões estratégicas. Os que argumentam dessa maneira contrapõem realidades e realizações comerciais ou de infra-estrutura ao tédio de discursos burocráticos que não chegam a estreitar os interesses bem como as necessidades concretas entre os países.

Sendo assim, diante desse argumento, eu responderia de forma positiva e negativa às questões abordadas acima.

*Sim*, é verdade que, com freqüência, em nossa região – e porque não dizê-lo também no mundo – são proferidos mais discursos e especulações ao invés de obras e decisões concretas, mesmo diante da realidade e das necessidades imediatas dos respectivos povos.

*Não* é verdade, por outro lado, que esse pragmatismo possa, por si só, substituir a existência de uma nova “visão” quanto à direção a ser tomada, quais os rumos do mundo contemporâneo e como nos adaptamos e nos inserimos ativamente nele.

Eis o exemplo da União Européia para que recordemos da dupla necessidade da *ação a partir da reflexão*. O que ocorria ao processo europeu caso, por trás da Comunidade do carvão e do aço, não tivesse existido uma motivação muito mais profunda no momento da concepção do projeto, por parte dos setores estratégicos? Nesse caso, tratava-se de uma motivação econômica, qual seja, criar as bases de uma *pax europea* que impossibilitasse a repetição de confrontos como os ocorridos na Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Nessa busca por um ambiente de paz duradoura, encontrava-se a matriz de um projeto que, em seguida, foi concretizado pela via dos acordos políticos em relação ao carvão e ao aço, assim como para a agricultura.

Quase por absurdo poderíamos nos indagar se as dificuldades atuais da construção européia não passam, exatamente, pela falta de visão, pela

necessidade de aprofundamento e pelo fato de que a expansão geográfica talvez esteja sendo executada ao preço de uma maior superficialidade, centrada, exclusivamente, em interesses econômicos.

O pragmatismo é uma condição necessária, porém, decididamente, não é condição suficiente. Por isso, vale a pena analisar as duas opções que estão colocadas diante de nosso processo de integração.

## I. Condutas não convergentes

Nos últimos 25 anos é possível destacar três períodos na qual as condutas da Argentina e do Brasil não foram convergentes nem sob a ótica da realidade econômica muito menos em relação à política internacional.

O primeiro período ocorreu por ocasião da crise da dívida verificada no México em 1982. Durante uma década, os grandes bancos internacionais atuaram por meio da reciclagem dos recursos extraordinários oriundos dos países produtores de petróleo em consequência, justamente, do primeiro choque dos preços do petróleo e derivados em 1973. Nesse processo de reciclagem, os países latino-americanos se viram diante de ofertas de crédito claramente mais flexíveis do que em outros momentos e utilizaram tais recursos elevando significativamente seu endividamento externo.

Com o advento da crise, surgiram duas interpretações diferentes em relação a mesma: aqueles que defendiam a idéia de se tratava de uma crise de “liquidez” e aqueles que achavam que havia uma crise mais grave de “solvência”.

Os países centrais e os grandes bancos internacionais que tinham agido como financiadores, sustentavam a tese da liquidez e pretendiam evitar “feridas abertas” e favorecer, como alternativa, um processo de refinanciamento que implicava em reduções do endividamento dos países. A tese da crise de “solvência”, por sua vez, afirmava que o endividamento era insustentável e que eram necessárias reduções ainda maiores. Caso contrário, o crescimento de muitos países ficaria bastante comprometido.

A escolha de um ou outro caminho não dependia de meras decisões individuais dos países, pois havia, implicitamente, um efeito “dominó”. Caso os países devedores, ou pelo menos os de maior peso, tivessem condições de impor a posição de que se tratava de uma crise de solvência, seria possível

não apenas refinanciar, mas também aliviar, de maneira significativa, a dívida externa dos países envolvidos.

Não foi o que aconteceu. Enquanto o ministro da fazenda brasileiro, Dilson Funaro (governo Sarney) optou por uma ação concertada em torno da interpretação quanto ao critério de solvência, o governo argentino (Alfonsín-Sourrouille) preferiu aceitar a tese da liquidez e, assim, optou pelo processo de reescalonamento da dívida, ao invés de, efetivamente, reduzi-la.

O segundo momento ocorreu durante a década de 1990. A Argentina (governo Menem-Cavallo) entrou em processo generalizado de liberalização financeira, de privatizações e de forte valorização da moeda nacional, além de um regime cambial rígido, como foi o regime de “conversibilidade”, que operava praticamente como uma caixa de conversão. Nesse período, o Brasil, ao contrário, manteve maior autonomia em sua política monetária, cambial e econômica de um modo geral (governo Fernando Henrique Cardoso-Malan).

Essa diferenciação, em se tratando de políticas econômicas que, no decorrer dos anos, tornou-se cada vez mais acentuada, especialmente a partir de 1995 e do período *pós-tequila*, dificultou bastante a tomada de decisões estratégicas comuns. Ademais, a Argentina estabeleceu tais políticas econômicas com um alinhamento internacional muito ligado aos Estados Unidos, na doutrina conhecida na Argentina como “relações carnais”, para usar uma expressão do Chanceler argentino da época.

A Argentina tornou-se exemplo nos mercados internacionais, foi designada aliada do atlântico-sul junto à OTAN, participou da Guerra do Golfo e agiu como o “melhor aluno” do Consenso de Washington. O grau extremo desse alinhamento não foi acompanhado pelo Brasil, sendo que tal processo, ao contrário, provocou conflito aberto, gerou desconfianças e até mesmo competições inúteis.

O terceiro e último momento é o da década atual. Ao desmoronar-se a “conversibilidade”, caiu por terra, também, na Argentina, a confiança social e política quanto às políticas ortodoxas do Consenso de Washington. Como consequência, a Argentina passou por sua pior crise econômica e social ocorrida no século, caracterizada pelo fracasso do sistema financeiro em honrar seus compromissos (2001, governo De la Rúa-Cavallo) e, subsequentemente, o inevitável *default* da dívida decretado com extrema precipitação por um governo transitório que durou apenas alguns dias (governo Rodriguez Saa).

A posterior renegociação da dívida externa com redução bastante expressiva ocorrida nos governos de Duhalde-Lavagna e Kirchner-Lavagna associado à adoção de uma nova política econômica que se distanciou das recomendações ortodoxas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) ocorreram, justamente, num momento em que o Brasil optou por políticas mais convencionais. Na ocasião, a flexibilidade e desvalorização do peso argentino ocorreram num momento em que se verificou uma duradoura valorização da moeda brasileira. Enquanto na Argentina as taxas de juros praticadas foram baixas, no Brasil prevaleceram elevadas taxas básicas de juros (governo Lula da Silva-Palocci-Mantega).

A Argentina foi pioneira, em nível mundial, na adoção de políticas voltadas para a redução da dívida líquida junto ao FMI e ao Banco Mundial. Além disso, em relação a esse último organismo e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi lançada a proposta de substituição dos programas de “ajuste estrutural” por um retorno à política tradicional de concessão de créditos para projetos de infra-estrutura. O Brasil levou mais tempo para ajustar-se à idéia de redução da dívida e, ao contrário, os representantes brasileiros argumentaram em favor da manutenção dos programas de ajuste estrutural que, sob nosso ponto de vista, implicavam em maior e inaceitável intromissão nas políticas internas. Naquela ocasião, a Argentina procurou preservar a autonomia da política monetária, enquanto que o Brasil adotou uma política mais rígida de metas de inflação.

Atualmente, verifica-se que o momento é mais favorável ao Brasil comparativamente à situação da Argentina. Seria impossível discutir neste artigo a pertinência e eficácia de uma ou outra das posições anteriormente assinaladas. O que importa reforçar é que não houve sincronia na escolha de políticas que, além disso, foram escolhidas, de um e outro lado, sem a mínima consulta ao outro País. Quando um deles se mostrava flexível, menos ortodoxo e, portanto, mais autônomo em relação a fatores externos, o outro preferia ser ortodoxo e preocupar-se prioritariamente com a opinião dos mercados.

## II. Estratégia de desenvolvimento e inserção e integração regional

O segundo obstáculo é a falta de uma estratégia de desenvolvimento que não seja somente o reflexo de decisões nacionais, mas que também possua envergadura regional.

Como no caso anterior, é possível ouvir argumentos contrários a esta afirmação. Exemplos podem ser citados, tais como: o desenvolvimento estratégico em relação à indústria nuclear, o setor farmacêutico ou ainda a implantação da soja na Argentina. No Brasil não se pode ignorar a espetacular expansão da soja, o programa de biocombustíveis, o desenvolvimento da indústria aeronáutica e também as políticas de médio prazo no setor petrolífero, que transformaram o país de importador de petróleo a constituir uma das maiores reservas em escala mundial. Essas reservas o colocariam, pelo menos, entre os dez maiores produtores do mundo.

É possível citar ainda alguns exemplos em cada um dos dois países e utilizá-los como reflexo de estratégias em escala nacional, com impacto direto na região.

Acredita-se, porém, que a questão não seja esta. É óbvio que em ambos os países há planos estratégicos, mas “planos”, no plural, não é o mesmo que um “plano” global, integrado. Os planos, no plural, atendem a setores ou áreas específicas e, de fato, podem demonstrar sucesso e modificar segmentos importantes da realidade nacional. A menos que se pense que a simples soma de planos seja um plano estratégico global, é possível que os êxitos parciais possam coexistir com a insuficiência global.

Essa é também a posição do ministro de Assuntos Estratégicos do governo do Brasil, que, na época, destacou: “o que interessa é que não há debate sobre nossas respectivas estratégias nacionais de desenvolvimento, não possuímos uma comunidade intelectual, e precisamos tê-la”.

Mais uma vez é notório mencionar o exemplo da Europa. Muito além das livres fronteiras internas, particularmente as comerciais, há numerosos programas de desenvolvimento científico, tecnológico, industrial e de serviços para o conjunto de países ou subgrupos de países. Tal fato, e não apenas a tarifa externa, diferencia um projeto de livre comércio de um projeto de mercado comum e união econômica.

Precisamente por esse motivo, o projeto atual se assemelha mais a uma zona de livre comércio semelhante à Nafta do que ao que foi inicialmente planejado.

Na mesma linha, disse o ex-presidente Sarney: “Equivocamo-nos no processo de integração quando, em julho de 1990, Brasil e Argentina assinaram

a Ata de Buenos Aires, decidiram mudar os rumos e em vez de focalizar o mercado comum, deram prioridade ao desenvolvimento de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira em um prazo de cinco anos, com os riscos implícitos nessa nova abordagem”.

Analizando-se sob uma perspectiva global, pode-se perguntar e demonstrar que essa soma de planos não modificou o problema mais grave dentro de nossos países, que não é outro senão o da enorme desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades. Não houve alteração na fragmentação social, mazela essa presente nos países latino-americanos, e as ações de compensação por meio de planos sociais apenas aliviaram as necessidades do presente, sem modificar as condições do futuro.

Dificilmente a Argentina poderia argumentar que possui uma visão global já que, em uma década, o país passou de uma economia caracterizada pela supervalorização da moeda nacional e de hiper-endividamento a uma economia de moeda sobrevalorizada e de busca do *desendividamento* como objetivo principal. Não há plano estratégico sério capaz de justificar essas variações que, além disso, traduziram-se em matéria de relações internacionais. Nos últimos dez anos, o país passou de uma adesão sem críticas à política dos países centrais e dos organismos multilaterais a um certo “esquerdismo” *light*, fortemente antagônico em relação às organizações multilaterais.

Seria igualmente difícil ao Brasil explicar que, muito além dos elogios e da atração dos investimentos, o país tenha sido o que menos cresceu entre os países do “continente” e das potências emergentes (BRIC). É bastante provável que tanta diferença em relação à China, Rússia e Índia, categoria em que o Brasil aspira a situar-se, esteja relacionada com a taxa Selic e que a livre mobilidade dos capitais tenha pesado mais na consideração dos poderes públicos e privados do país ao invés da taxa de expansão do produto interno bruto.

### Produto Interno Bruto Taxa média anual de crescimento

Período	Brasil	China	Índia	Rússia <sup>(*)</sup>
1980-1989	2,98	9,71	5,57	n.d.
1990-1999	1,72	9,99	5,65	- 3,80
2000-2007	3,44	9,85	7,10	7,03

(\*) Média 1993-1999

### III. Obstáculos a superar

Em síntese, brevemente expostos, os problemas de fundo que retardaram nosso avanço e que ainda hoje nos faz refletir são:

- *Solvência ou liquidez* como conceitos alternativos para diagnosticar crises financeiras;
- *Supervalorização ou sobrevalorização* da taxa de câmbio em relação ao resto do mundo;
- *Sustentabilidade macro ou aceitabilidade* dos mercados;
- *Visão estratégica ou soma de planos*: isto é, visão global, que modifique as questões fundamentais da estrutura social e da dinâmica econômica, ou visão parcial, soma de planos em áreas relevantes.

Claro que existem outros elementos que podem interferir de forma negativa ao processo integrador, porém, no meu ponto de vista, aqui estão resumidos os aspectos mais relevantes e não limitados, meramente, a questões teóricas. Parece-me muito útil refletir sobre os aspectos acima indicados que tem relação com a organização econômica e social e que, portanto, têm reflexos políticos, consequências de fundo.

### IV. Estratégia de desenvolvimento e inserção no mundo global

Em um mundo cada vez mais globalizado, isolar-se equivale a expor-se ao atraso e à irrelevância. Não é menos verdade que abrir-se sem uma estratégia nacional e regional equivale a renunciar à possibilidade de crescimento e distribuição.

Se tivermos de representar graficamente a globalização, sem dúvida recorreremos a uma esfera. Em uma visão ideal, a globalização pode ser representada por uma esfera lisa e perfeita, na qual a distância mínima entre dois pontos tem uma única solução. Além disso, a esfera é rígida, de forma que qualquer ação exercida sobre ela não a altera. A realidade, no entanto, pode ser melhor representada por outro tipo de esfera.. Uma noz é também esférica, mas é rugosa e nela a distância mínima entre dois pontos pode ter mais de uma solução. Além disso, é suficientemente porosa para que uma ação exercida sobre ela possa modificar certas condições.

Essa diferença de representação também pode ser a diferença entre uma aceitação *passiva*, em um único sentido, da globalização, e uma aceitação *ativa* do mundo global, na qual se reconhece que pode haver mais de um caminho para inserir-se nela.

A ortodoxia econômica e social estabelecida nos centros intelectuais do mundo desenvolvido e nos organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que habitualmente exprimem os interesses e desejos do G7, favorecem a caracterização de “imagem” perfeita da globalização. O princípio básico está relacionado ao fato de que tudo que impeça a livre circulação de bens, serviços e capitais é negativo e implica na perda de possibilidades em termos de crescimento.

Existe nesse pensamento, no entanto, uma exceção nada desprezível. A globalização já não é perfeita, passa a ser rugosa, capaz de definir soluções nacionais no sentido de encontrar caminhos alternativos em se tratando da livre circulação de pessoas. Nesse caso, as barreiras, controles e políticas restritivas e seletivas são defendidas e aplicadas cada vez mais intensamente. Os muros se estendem quando se trata de trabalhadores não qualificados, mas as portas tendem a abrir-se para pessoal qualificado em Universidades e centros de formação do mundo desenvolvido.

Alguns países importantes do mundo – por exemplo, a Índia – propuseram uma posição diferente como estratégia de negociação em instâncias internacionais como a Organização Mundial do Comércio, do tipo: controles para o comércio internacional de bens e serviços e liberdade para o trânsito de pessoas. Isto é, controle para os bens e não para os fatores de produção ou em última instância, liberdade para ambos.

Muito além desse debate, que se repete com freqüência em grandes conferências internacionais, a realidade prática vista pelo mundo em desenvolvimento vence quando se adota a idéia de que a *globalização rugosa* é a que mais se aproxima de seus interesses. Isso porque lhe permite reconhecer a existência de diferentes estágios de desenvolvimento; procurar desenvolver novos setores e ir adaptando progressivamente as produtividades aos padrões internacionais; contrapor-se às políticas como as que favorecem, no mundo subdesenvolvido, a importação de bens não elaborados e discriminam por meio de uma escala tarifária invertida os bens com valor agregado, etc.

Admitido esse princípio de entrar na globalização com margens de ação, a grande questão é saber se isso se expressará através de políticas pontuais, *ad hoc*, de curto prazo, ou se comporá parte de uma estratégia global de um país. A diferença, nesse caso, é enorme.

O puro pragmatismo e casuísmo das políticas pontuais faz com que as políticas fiquem nas mãos de empresários que buscam o lucro, a corrupção se expanda pela conivência com interesses setoriais e que o valor das tecnoc-estruturas do Estado tenda a decair. Ao contrário, quando se define uma política nacional estável, com objetivos e horizontes bem definidos, a capacidade dos que buscam lucros se restringe rapidamente e a luta contra a corrupção tem dois instrumentos importantes, que são o desenvolvimento de equipes técnicas de alta qualidade e a possibilidade de avaliar resultados concretos *versus* os objetivos que atendam ao plano estratégico.

Muitas são as vozes que se erguem diante da globalização, desde as que assumem um tom decididamente negativo até as que encaram o fenômeno com advertências e precauções. A romancista e ensaísta francesa Viviane Forrester escreveu: “Não vivemos sob as garras fatais da globalização e sim sob o jugo de um regime político único e planetário, não reconhecido: o ultra-liberalismo, que governa a globalização e a explora em detrimento das grandes maiorias. Essa ditadura sem ditador não aspira a tomar o poder e sim a dirigir aqueles que o exercem”<sup>1</sup>.

O economista de Harvard Dani Rodrik comenta: “O que não me agrada, e em algumas ocasiões também ocorre, é que alguns acabem ficando extremamente ricos enquanto outros pioram de situação, e a globalização sem dúvida desempenha um papel que contribui também para essa segunda consequência”<sup>2</sup>.

Mais próximo de nós, Aldo Ferrer afirma: “A globalização é seletiva e abarca as esferas em que predominam os interesses dos países mais poderosos”<sup>3</sup>.

Na verdade, todos têm razão, mas a globalização como fenômeno tecnológico está presente e parece pouco provável pensar em um cenário em que haja retrocesso. Portanto, restam três opções:

---

1 “Uma estranha ditadura”

2 Entrevista ao jornal “Clarín”, 13.4.08

3 “De Crítóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización.”

- Rechaçá-la e ficar à margem das correntes tecnológicas, comerciais e de investimento do mundo;
- Aceitá-la passivamente e reduzir os benefícios que possam ser obtidos a partir dela, e
- Aceitá-la de maneira ativa, limitando os riscos e maximizando as possibilidades.

Para avançar na definição de uma *inserção ativa* é útil pensar nos elementos básicos pelas quais se desenvolvem vantagens comparativas e competitivas.

Nesse sentido, é preciso explorar quatro grandes elementos de competitividade:

- i) custos trabalhistas mais baixos;
- ii) dotação natural de fatores (clima, terra, minas);
- iii) as grandes escalas de produção, e
- iv) a diferenciação de bens e serviços ligados à disponibilidade de melhores tecnologias de produção e/ou de processos.

Os baixos custos trabalhistas são próprios de países que possuem alta disponibilidade de mão de obra, o que em economia se define como abundância de um dos fatores de produção: o trabalho. Esse tem sido, e ainda é, um dos grandes ativos de países como a China e a Índia, e em menor grau de outros países em desenvolvimento como a Indonésia. A dotação natural significa, obviamente, dispor de condições privilegiadas de terra, clima, água ou mineração.

As grandes escalas de produção permitem uma forte redução de custos fixos a partir da pesquisa e desenvolvimento do produto e dos processos, até a introdução do produto no mercado, passando por etapas intermediárias, tais como: difusão, projeto, cadeias de serviços ligados ao bem, etc. Para alcançar essas escalas, são necessários mercados internos muito amplos tanto em população como também em poder aquisitivo e/ou forte inserção em mercados internacionais relativamente abertos.

Finalmente, dispor de tecnologias que façam com que a variedade, a utilidade, a qualidade dos bens e serviços e o ciclo de renovação sejam o “diferencial” em relação à disponibilidade de produtos nos mercados mundiais.

Existem atualmente no cenário internacional países que dispõem de vários desses elementos sobre os quais repousa a competitividade. Outros, ao contrário, podem contar com apenas um.

Países como a *China* são, na atualidade, temíveis em termos de competição porque dispõem de enormes recursos de mão de obra a um baixo custo relativo, trabalham com grandes escalas de produção e mais recentemente vêm se inserindo na produção de bens de base tecnológica.

Outros, em geral os *países desenvolvidos*, preservam seu grau de desenvolvimento e ao mesmo tempo pagam altos custos de mão de obra e de seguridade social. Em compensação, dispõem de tecnologias de ponta e, nesse caso, chegam a mercados mundiais desregulados, com bens (bens de capital e equipamento em geral, medicamentos, etc), e/ou serviços de valor agregado (*software*, conteúdos audiovisuais, por exemplo), e dessa forma conseguem consolidar grandes escalas de produção.

Já os países que possuem *economias de baixo nível de desenvolvimento* (África) ou de reduzida integração e diversificação (países petrolíferos), somente operam em mercados baseados em recursos naturais, especialmente na área de mineração.

Restam, finalmente, os *países especializados em bens altamente diferenciados*, com fortes especializações bem como valor agregado, tanto no que se refere a bens (p. ex. Israel com equipamento de segurança, Itália com couros, etc.) ou serviços (finanças e administração de carteiras em vários países europeus).

Levando-se em consideração que esse é o quadro geral, a Argentina e o Brasil deveriam definir suas estratégias nacionais e regionais nesse panorama.

Revendo os elementos discutidos anteriormente, pode-se verificar que:

- A Argentina tem população escassa e o Brasil população relativamente média comparada aos países do sudeste asiático;
- Os países contam com condições naturais e desenvolvimento empresarial bastante expressivo em setores produtivos de bens agropecuários e de pesca, assim como importantes recursos minerais;
- Salvo em relação a alguns bens intermediários ou excepcionalmente no caso dos bens finais (bens agrícolas), nossas escalas de produção são reduzidas no caso da Argentina e médias no caso do Brasil;
- A inserção mundial, mesmo com escalas produtivas mais reduzidas, pode ocorrer com base na diferenciação de produtos. Isso inclui desde bens genuinamente de alta tecnologia, como os bens de capital, até bens

alimentícios de elevada qualidade e, portanto, diferenciados em escala mundial, até bens de consumo com projetos inovadores, ou serviços com elevado valor agregado como, por exemplo, os *softwares*, etc.

Em consequência, e salvo exceções, a inserção ativa passa fundamentalmente, no caso de nossos países, por uma “base” de recursos naturais – dos quais a maioria tem caráter renovável (alimentos) – e de especialização em bens e serviços diferenciados. No caso, grande parte dessa diferenciação faz parte da cadeia de agregação de valor a partir de bens agro-industriais ou de recursos naturais em geral.

No caso dos recursos naturais e adquiridos (agropecuária) há, no entanto, um limite de acesso aos mercados imposto, atualmente, pelas políticas de países que subsidiam e protegem exageradamente a produção local. Entre os que utilizam ativamente essa combinação de subsídios/proteção estão nada mais e nada menos do que os Estados Unidos, a União Européia e o Japão, isto é, mercados com grande poder aquisitivo.

É óbvio que a situação não é idêntica comparando-se o caso da Argentina e do Brasil. Basta assinalar que a restrição demográfica e a disponibilidade abundante de mão de obra operam muito mais fortemente sobre a Argentina do que sobre o Brasil.

Outro detalhe está relacionado às escalas eficientes de produção, onde o tamanho do Brasil é de duas a três vezes maior. Diante dessa vantagem relativa do Brasil, a Argentina conta com a necessidade de um aparato econômico e de emprego muito menor, o que permite alcançar equilíbrio empregatício – portanto, social – de maneira mais fácil.

Apesar dessas diferenças, o que é fundamental atualmente nem a Argentina nem o Brasil possuem, que no caso são as vantagens de dispor de um esquema produtivo semelhante aos países desenvolvidos. Ademais, não possuem reservas demográficas comparáveis com as do sudeste asiático.

É claro que, em termos populacionais, a Argentina é considerada um país pequeno, tanto que não pode nem deve competir à base de baixos salários e proteção social reduzida ou nula. Tampouco conta atualmente, salvo no setor agropecuário, com grandes escalas de produção. Resta, portanto, uma base comercial de exportação agropecuária e pesca e o desafio de inserção junto aos mercados a partir da diferenciação de seus bens e serviços.

A partir da soma do fator escala de produção proporcionada pelo setor primário, da diferenciação de produtos e do progresso tecnológico a ser desenvolvido dinamicamente dependerá, ou não, a capacidade de o país elaborar um esquema de inserção ativa na globalização.

Um modelo dessa natureza caracteriza-se pelo pagamento de salários reais e de benefícios sociais elevados, de forma semelhante ao que ocorreu nos países desenvolvidos. Para que tal iniciativa seja sustentável, há uma exigência clara: impulsionar o avanço tecnológico. Esse avanço poderá ocorrer, seguramente, a partir da combinação de incorporação de tecnologias disponíveis no mundo, pela adaptação de tecnologias ou, em casos mais limitados, pelo desenvolvimento de soluções tecnológicas próprias. *Isso é unicamente possível em um país que atribua papel central à educação em todos os seus níveis, inclusive à formação profissional, em ciência e tecnologia. A fabricação de um doce, o desenho de um objeto, o tratamento de insumos para agricultura, a fabricação de uma central nuclear, de um avião, de bens ou serviços relacionados à informática, etc., etc., são inatingíveis sem que o país possa ter uma população com capacidade para absorver métodos, copiar, adaptar ou inovar.*

Caso não sejam implantados programas educacionais em maior número, os países não serão capazes de obter vantagens da globalização. Isso vale tanto para os bens e serviços diferenciados quanto para o setor primário onde as vantagens tecnológicas, na qual tornam possíveis as grandes escalas, exigem também um importante sistema educacional.

A conclusão poderia então ser resumida assim:

- *Não à negação do fenômeno da globalização;*
- *Sim à preparação, à definição da estratégia-país, à idéia de até aonde ir, e o que fazer diante desse fenômeno tecnologicamente irreversível;*
- Reconhecer que há espaço para uma *estratégia regional* na qual as alternativas da Argentina e do Brasil diferem mais pelo “grau” do que pela substância, sem que isso signifique minimizar diferenças e, portanto, opções, e
- Dar à *educação*, no sentido mais amplo, *um papel absolutamente fundamental.*

**DEP**

Tradução: Sérgio Duarte

# Alguns elementos para entender a Bolívia

*Pablo Solón\**

*24 de maio de 2008. Desde a noite anterior, grupos de jovens com porretes e bananas de dinamite hostilizam camponeses que chegam para receber o Presidente. Estamos na véspera do 199º aniversário da cidade de Sucre. O exército e a polícia recuam para não reagir à provocação de grupos de jovens universitários de Sucre à procura de um conflito que se transforme em luto. O Presidente Evo Morales cancela a viagem. Com o rosto ensanguentado e cheio de medo, Ángel Vallejos, prefeito de Mojocaya, é arrastado e espancado junto com cerca de trinta camponeses até a praça principal de Sucre. Com o tórax nu são obrigados a ajoelhar-se e beijar a bandeira de Sucre enquanto jovens fascistas queimam uma whipala<sup>1</sup> e um poncho vermelho.*

Para entender a Bolívia de hoje é necessário voltar os olhos para a história desse território. A Bolívia é um país em que os dilemas de mais de 500 anos continuam presentes. É um território em permanente rebelião.

A história tem caminhos demais. O que sucede na Bolívia possui muitas vertentes que não podem ser abarcadas nestas páginas. É evidente que o país vive uma aguda polarização na qual, a fim de sobreviver, as elites substituídas pelo governo fazem ressurgir o racismo, o regionalismo e expressões fascistas.

\* Embaixador. República da Bolívia.  
psolon@gmail.com

<sup>1</sup> Bandeira e símbolo dos povos andinos.

Evo Morales chegou ao governo com 54% dos votos. Nenhum Presidente havia sido eleito por maioria absoluta nas últimas décadas. Todos precisaram fazer pactos a fim de se ungirem como tal. A história, desde 1985, foi uma história de pactos entre três ou quatro partidos neoliberais que se revezavam no governo. A ascensão de Evo significou uma dupla ruptura tanto pela emergência dos povos indígenas como pelo desarme incipiente do modelo neoliberal.

É verdade que outros indígenas chegaram ao governo, jamais, porém, como Presidentes e muito menos com uma identidade e uma proposta própria alternativa às prescrições das classes dominantes.

Evo Morales poderia ter sido um Mandela, mas preferiu ser Evo Morales. Se tivesse ele se limitado a reivindicar a identidade nativa originária e realizado alguns ajustes no modelo neoliberal, pactuando com as velhas classes dominantes, com certeza teria experimentado uma situação tranquila. Optou, porém, pela mudança e recusou os pactos ao estilo tradicional, isto é, a repartição das quotas de poder e dos privilégios para “incluir” os adversários.

Por que motivo Evo Morales preferiu esse caminho? Por que não modificou o discurso uma vez chegado ao poder? Por que não fez o que fazem todos os candidatos quando chegam à Presidência?

Evo Morales é a expressão de um profundíssimo processo de mudança que vem de longe e muito de dentro. É o termo de uma série de vetores confluindo para o coração da América do Sul.

## A volta de Tupaj Katari

Os indígenas foram varridos pela colônia, porém não extermínados. Estudiosos de orientações diferentes opinam que os astecas, maias e incas perfaziam em conjunto entre 70 e 90 milhões de habitantes por ocasião da conquista. Após um século e meio de conquista e colonização restaram só três milhões e meio de indígenas, ou seja, apenas 5% da população originária dessas terras.

Entre os missionários chegados havia diferentes conceitos sobre a conversão dos indígenas. Uns pensavam apenas em destruir os templos, vedar os velhos rituais e castigar aqueles que os praticassem. Outros consideravam

necessário convencer os indígenas por meio da прédica e o exemplo, conhecendo os falares e costumes de cada povo.

Surgiu assim uma mistura de resistência e dominação: catedrais erguidas sobre antigos lugares sagrados e celebrações indígenas trasvestidas em rituais católicos.

O choque de duas culturas há mais de 500 anos foi desigual e doloroso. A conquista foi um fato inevitável, e a resistência dos povos foi impotente. O território de alguns homens foi presa fácil para outros, o Deus de amor dos cristãos esqueceu-se do próximo e a cobiça do ouro reluziu no entardecer de um vasto continente. Mas a espada e a cruz não conseguiram exterminar nem submeter os indígenas.

Desde o princípio houve muitas rebeliões. Uma das mais estranhas foi a enfermidade da dança ou *taqui onkoy*. Quíchua e aimarás dançavam até a morte para escapar daquele “novo mundo”, que não podiam compreender. Em 1780 produziram-se nos Andes várias rebeliões indígenas contra a coroa espanhola.

Tupaj Katari cercou La Paz em duas oportunidades por mais de 170 dias mobilizando forças de 40 mil indígenas. Ninguém entrava nem saía da cidade sitiada. Os espanhóis passaram fome e desespero até chegarem os reforços que lhes permitiram romper o cerco.

Tupaj Katari foi traído por um de seus colaboradores quando reunia mais guerreiros às margens do lago Titicaca. Em novembro de 1781 foi esquartejado por quatro cavalos na localidade de Peñas, situada no imenso altiplano da hoje denominada Bolívia. Seu corpo despedaçado pelos quatro cavalos foi exposto pelo território todo em sinal de “escarmento aos índios rebeldes”. Ao morrer, o líder aimará pronunciou uma frase que ficou famosa: “Voltarei e serei milhões”.

Os espanhóis romperam o cerco de Tupaj Katari, mas não extirparam a profunda memória dos aimarás e quíchua. Existe uma lenda que reza estarem os esquartejados membros de Tupaj Katari, sob a terra, juntando-se para ele regressar transformado em milhões.

Sem dúvida é uma lenda, mas ela exprime os sentimentos mais íntimos da mudança pela qual passa a Bolívia. Depois de Evo, a história desse território não voltará a ser a mesma. Os povos indígenas se reencontraram, descobriram

sua energia, força e identidade. Já não é mais possível pensar em uma Bolívia controlada por elites brancas e mestiças que dominam índios submissos. “Os índios de merda”, como habitualmente os chamam os ricos e poderosos, até mesmo alguns de origem indígena, já não querem servir; querem é sentar-se à mesa, ser levados em conta e... dirigir! Essa aleivosia é demais para uma “sociedade” que sempre os olhou de cima para baixo e que durante séculos debateu as maneiras de se desfazer dessa “raça enferma”, exterminá-la ou convertê-la.

## O Viver Bem

Que desejem ser levados em conta, olhados como iguais e governar já é um prato repulsivo e indigesto para as elites, que tiveram a hegemonia do poder pelos últimos séculos, mas que esses índios, além disso, queiram retirar-lhes os privilégios é inaceitável. No fundo, o que está em jogo na Bolívia é a nova partilha do bolo entre empresas transnacionais, classes dominantes, elites regionais, classes médias altas, setores populares, movimentos sociais e povos indígenas.

A proposta dos povos indígenas e movimentos sociais se consubstancia no denominado “Viver Bem”, em oposição à permanente busca do “viver melhor”, que implica uma constante competição para superar o outro. É uma proposta que aspira à harmonia entre os seres humanos, o meio ambiente, as regiões e o mundo, a qual se opõe à competitividade e à lei do mais forte, que impera nos mercados mundiais. Não se deve, conforme a concepção do “Viver Bem”, “viver melhor” às expensas da exploração alheia, da natureza, da harmonia e da solidariedade.

A visão dos índios não busca a eliminação do outro e, sim, a redefinição de um novo equilíbrio mais equitativo a necessariamente implicar a redistribuição de renda e a redução de privilégios e superlucros dos setores mais abastados. Uma renegociação de verdade e não de migalhas.

O país mais equitativo da Europa é a Áustria, onde a parcela de 20% mais pobre da população recebe renda três vezes menor que a dos 20% mais ricos. Na Suíça, os mais ricos recebem até sete vezes mais que os mais pobres. Na Bolívia, esse indicador é abismalmente superior: a parcela de 20% mais rica recebe mais que 60 vezes a renda dos 20% mais pobres.

## A nacionalização

A nacionalização e recuperação dos recursos e empresas estatais é a alavanca para essa nova redistribuição. Em 2004, antes da nacionalização dos hidrocarbonetos, o Estado recebia a título de impostos e *royalties* 293 milhões de dólares. Em 2007 recebeu a esse título 1.393 milhões de dólares.

Em 2005, a receita do Estado em impostos e *royalties* pelos hidrocarbonetos foi de 350 milhões de dólares e em 2007 atingiu 1.470 milhões de dólares. Esse foi o choque da recuperação da propriedade sobre os hidrocarbonetos e a renegociação de mais de 40 contratos com as empresas transnacionais. “Sócios e não patrões”, é a premissa desse processo de mudança. O governo Evo reconhece a importância do investimento estrangeiro mas de um investimento que realmente invista e não procure ganhos fáceis e descomunais com base na repartição de migalhas para os círculos do poder. Isso não agrada às multinacionais, é um mau exemplo que, se for generalizado no mundo, será desastroso para seus lucros, mas que elas acabam aceitando porque, embora menores, continuam tendo ganhos. Afinal, ganhos são ganhos.

Não obstante, a relação com as transnacionais é tensa. Algumas desejam a volta ao passado e atrasam seus investimentos para dobrar o governo. Mas o governo Evo não se dobra e, pelo contrário, continua avançando, recuperando as empresas da cadeia produtiva do gás e do petróleo e adotando medidas em outros setores, como os de fundição, telecomunicações, minerais e água.

A proposta que o novo texto constitucional apresenta é que tanto os serviços básicos de educação, água, saúde, energia e telecomunicações quanto os setores estratégicos de hidrocarbonetos, mineração e outros fiquem sob o controle do Estado; em certos casos poderão ser firmados contratos de prestação de serviços e de realização de obras, sempre, no entanto, preservando o patrimônio do Estado.

Esse incremento de receita em primeiro lugar está servindo para sanear as finanças públicas. Em 2006 houve pela primeira vez desde 1940 um superávit de 3.664.000 dólares. Em segundo lugar, as crianças e os anciãos foram beneficiados com bônus de escolaridade e uma pensão de velhice de caráter universal. Em terceiro lugar, iniciou-se a recuperação da empresa de hidrocarbonetos (YPFB), que havia sido reduzida à condição de administradora de contratos de concessão. Em quarto lugar, foram duplicadas ou triplicadas

as receitas dos departamentos a título de redistribuição de impostos sobre hidrocarbonetos e *royalties*.

## A luta pela terra

A Bolívia é um país com superfície de 1.098.581 km<sup>2</sup> e 9,5 milhões de habitantes, o que lhe dá uma densidade de 6,7 pessoas por km<sup>2</sup>, muito inferior à da França (109 hab/km<sup>2</sup>) ou à dos Estados Unidos (29 hab/km<sup>2</sup>). O problema é que na Bolívia a terra é mal distribuída.

No ano de 1953 houve uma reforma agrária, que resolveu parcialmente um problema e gerou outro. No altiplano e nos vales aboliu a “pongueagem”<sup>2</sup> e deu terras a camponeses e comunidades. Assim, a terra passou a ser “de quem a trabalha”, com a desvantagem de que essas terras se tornaram insuficientes à medida que a população indígena ia crescendo e a sucessão hereditária fazia surgir o “minifúndio” e até mesmo o “sulcofúndio”.<sup>3</sup>

No Oriente da Bolívia, o problema da terra foi exatamente o inverso. Primeiro, a lei de reforma agrária não reconheceu a existência dos povos indígenas do Oriente. Considerava-os “silvícolas”, que precisavam do cuidado e proteção do Estado. Segundo, outorgava ao Presidente a prerrogativa de fazer doação de terras de até 50 mil hectares no Oriente. Terceiro, os sucessivos governos e em particular as ditaduras militares dos anos 70 concediam sem nenhum ônus as terras da região a seus familiares e seguidores políticos e retribuíam favores com dezenas de milhares de hectares. Surgiu assim um novo latifúndio em mãos de um grupo de famílias que utilizava as terras para especular, hipotecá-las, aumentá-las, arrendá-las ou vendê-las.

Grandes e médios empresários obtiveram mais de 50% das terras distribuídas entre 1953 e 2002 enquanto os camponeses e pequenos agricultores não receberam mais que 5%. Na atualidade, a grande maioria de pequenos agricultores pobres possui apenas 1,4% das terras cultivadas ao passo que os proprietários mais ricos são donos de 85%.<sup>4</sup>

---

2 Os “pongos” eram uma espécie de servos ligados à terra que trabalhavam gratuitamente para o patrão ou fazendeiro em troca de acesso a uma parcela da terra.

3 *Sulcofúndio*: quando a terra é dividida a tal extremo que cada um dos filhos é proprietário apenas de um sulco de terra.

4 Ministério do Desenvolvimento Rural, Agropecuário e Meio Ambiente, Vice-Ministério de Terras.

No ano de 2002 foi aprovada a lei do INRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária), que teve a nobreza de reconhecer a existência dos povos indígenas do Oriente e a doação de Terras Comunitárias de Origem, mas que foi pensada segundo a lógica do Banco Mundial de uma reforma agrária apoiada no mercado, que buscava o “saneamento” (resolver as disputas com respeito a limites, superposições, duplos títulos de propriedade e outros vícios jurídicos) a fim de permitir o comércio de terras. A grande fraqueza da lei do INRA era, além de não estabelecer um mecanismo eficaz para a recuperação dos latifúndios, fixar um procedimento que, na verdade, era favorável à sua legalização.

Na lei do INRA estabelecia-se a figura da reversão de terras, isto é, as terras poderiam voltar à posse do Estado sem nenhuma indenização para os donos. Isso, no entanto, só valeria para as que estivessem “abandonadas”. O “abandono” era demonstrado pela ausência de pagamento de impostos sobre a terra durante dois anos. Mas, na prática, a fim de evitar a reversão por abandono, bastava o latifundiário pagar os impostos segundo a “auto-avaliação” de sua terra, feita por ele mesmo,<sup>5</sup> ainda que em momento algum tivesse ele estado na terra.

No período 1996-2005 foram distribuídos 36.815 hectares, em média 3.681 hectares por ano. Nos dois primeiros anos de gestão de Evo Morales foram distribuídas 697.882 hectares nos departamentos de La Paz, Pando, Santa Cruz e Tarija, isto é, 350 mil hectares por ano. No período 1996-2007 foi distribuído um total de 734.697 hectares de terras do Estado, 95% na gestão Evo Morales.

É preciso enfatizar que, diferentemente dos programas de redistribuição da reforma agrária de 1953 e 1996, as novas doações não são individuais e, sim, comunitárias, têm acesso a financiamentos para programas produtivos e prestação de serviços e contemplam atividades de gestão sustentável de áreas florestais.

Entre 1996 e 2005, os governos de Sanchez de Lozada, Banzer, Quiroga, Mesa e Rodriguez sanearam 0,2 milhões de hectares. Nos primeiros dois anos de governo do MAS foram saneados 10,2 milhões de hectares. Em outras palavras, no período 1996-2005 foi saneado um milhão de hectares por ano enquanto no período 2006-2007 foram saneados 5,1 milhões de hectares por ano.<sup>6</sup>

5 Artigo 4 da lei INRA (base impositiva e exceções). I. A base impositiva para a liquidação do imposto que grava a propriedade agrícola será estabelecida pelo proprietário segundo o valor por esse atribuído a seu imóvel.

6 Vice-Ministério de Terras.

## A substituição das elites

A Bolívia sempre foi um país de extrema concentração de riqueza em muito poucas mãos. Antes da revolução de 1952, o país se encontrava sob o domínio dos três barões do estanho. Um deles, Simon Patiño, chegou a estar entre as pessoas mais ricas do mundo. A nacionalização das minas dos barões do estanho em 1952 não produziu na Bolívia o desenvolvimento de uma burguesia nacional empreendedora. Pelo contrário, o que surgiu foi uma burguesia e uma classe média parasitárias do Estado: uma burocracia dominante que vivia, e ainda quer viver, dos privilégios, dos contratos, da distribuição de cargos, das consultorias, das negociatas e das migalhas das empresas estrangeiras.

Uma pesquisa<sup>7</sup> mostra que, no ano de 2002, 10% do total da população, aproximadamente 830 mil habitantes, apropriou-se de mais de 46% de todas as receitas geradas no país ao passo que os 10% mais pobres se conformaram com menos de 0,17% das receitas.

Isso quer dizer que, na distribuição de 100 bolivianos (moeda oficial do país) de renda entre 100 cidadãos da Bolívia, os 10 mais ricos receberiam até 46 bolivianos enquanto os 10 mais pobres obteriam apenas 17 centavos, isto é, 270 vezes menos.

Na Bolívia não se desenvolveu uma burguesia nacional com visão de país. O progresso de um setor econômico assentado na pujança de um aparelho produtivo foi quase inexistente. Os novos setores dominantes se organizaram à sombra das transnacionais e do Estado. Seu projeto era imediatista e familiar e carecia de uma perspectiva de país.

Recuperadas as liberdades democráticas em 1982, essa burguesia e classe média subsidiárias do Estado se alternaram no governo por meio de acordos vários entre partidos neoliberais. Após a queda do muro de Berlim, muitos militantes esquerdistas originários da classe média, que em parte mantinham laços com os setores políticos dominantes, se incorporaram ao *establishment* a partir do governo e desmontaram o regime capitalista de Estado que existia desde 1952. Os hidrocarbonetos, a eletricidade, a fundição do estanho, o transporte aéreo, as telecomunicações, os fundos de pensão, tudo foi privatizado. Nove anos antes da rodada Uruguai da OMC, a Bolívia já havia começado a

---

<sup>7</sup> Comissão Episcopal da Pastoral Social Caritas da Bolívia, pesquisa realizada por Alfred Gugler.

implementar as políticas do livre comércio. O mercado foi endeusado, e as elites governantes adotaram uma linguagem liberal extremada.

O neoliberalismo não trouxe o propalado investimento estrangeiro e, sim, o leilão dos recursos naturais e das empresas estatais. A grande maioria dos setores dominantes não apostou na empresa produtiva e continuou a parasitar o Estado e as transnacionais. As diferenças sociais e o descontentamento foram crescendo até a ressurreição dos movimentos sociais com a chamada Guerra da Água, em 2000. Ali começou a ascensão dos movimentos sociais e de Evo Morales.

Quando, no ano de 2006, principiou o governo do MAS<sup>8</sup>, produziu-se um corte muito profundo para essas elites. O governo fixou os ganhos do Presidente em mais ou menos 2.000 dólares norte-americanos e estabeleceu que ninguém no Estado (executivo, legislativo e judiciário) poderia ganhar mais que o Presidente. Foram cortadas as consultorias de dezenas e centenas de milhares de dólares. Os contratos lesivos ao Estado foram paralisados ou revertidos. Evo Morales tomou a sério que o servidor público deve servir ao povo e não servir-se dele. Pela primeira vez em décadas, famílias de avós, pais e filhos que viviam da política foram deslocadas. Foi aí que essas elites começaram a entrincheirar-se em nível de departamentos, governadorias, comitês cívicos e algumas prefeituras. Nessa ocasião, a bandeira das autonomias departamentais, que em si mesma nada mais era que a extensão de uma descentralização em curso, foi exaltada para opor-se ao hipotético centralismo do governo Evo Morales. Os meios de comunicação pertencentes às elites senhoriais serviram para articular uma oposição atingida incisivamente pelos 54% dos votos do MAS e pelo apoio crescente à nacionalização.

## **Regionalismo e racismo como estratégia de confrontação**

O governo Evo Morales se propôs a fazer uma revolução cultural e democrática na moldura da institucionalidade legal. As nacionalizações permaneceram no caixilho da legalidade, e optou-se por convocar uma Assembléia Constituinte para as transformações estruturais poderem ser consolidadas em nível constitucional.

---

<sup>8</sup> Movimento para o Socialismo, cujo verdadeiro nome era Instrumento Político para a Soberania dos Povos, braço político eleitoral das organizações campesinas e indígenas que foi crescendo até abranger a grande maioria de movimentos sociais.

Por ingenuidade e erro político, o MAS negociou uma convocação para eleger uma Assembléia Constituinte que não era possível ganhar, inclusive com 90% dos votos. Em cada jurisdição eleitoral, o partido que obtivesse o primeiro lugar teria dois constituintes e o segundo, mesmo conseguindo apenas 2% dos votos, teria um.<sup>9</sup> O MAS ganhou em quase todos os departamentos, inclusive Santa Cruz, mas não alcançou, e jamais poderia alcançá-lo, os dois terços dos votos necessários para aprovar a nova Constituição.

O MAS apostou na “concertação”. Acreditou que as demais forças iriam negociar uma nova Constituição, mas o que sucedeu, logo após o primeiro momento, foi uma sabotagem, um boicote sistemático a uma nova Constituição. Primeiro com o argumento de que todo acordo em qualquer instância da Assembléia Constituinte deveria ser aprovado por dois terços e em seguida com o tema da “*capitalia plena*” para Sucre.<sup>10</sup>

No dia da eleição dos representantes à Assembléia Constituinte realizou-se também um referendo para ver quais os departamentos que desejavam autonomia departamental. Em Santa Cruz, Tarija, Benie Pando venceu o “sim” às autonomias.

A estratégia das elites deslocadas do governo e do aparelho central do Estado ficou evidente a partir desse momento: invocar e açular os sentimentos regionalistas contra o poder central do governo Evo. O regionalismo dos departamentos do Oriente combinou com a exacerbão do racismo contra os indígenas, que em sua maioria são originários do Ocidente, do altiplano. A Unión Juvenil Cruceña<sup>11</sup> passou a espancar indígenas e dissidentes em Santa Cruz, gerando um clima de amedrontamento e temor na população.

Com a Assembléia Constituinte paralisada e bloqueada pela demanda de *capitalia plena* e cercada por mobilizações de universitários e funcionários da prefeitura que impediam o funcionamento da mesma, o governo optou por garantir o desenvolvimento das sessões em um liceu militar a poucos quilômetros de Sucre. Grupos da Unión Juvenil Cruceña se deslocaram para

---

9 Em nível departamental, a primeira maioria teria apenas dois constituintes dos 5 em disputa, e a segunda, terceira e quarta força, um constituinte cada.

10 Sucre é a capital da Bolívia e a sede unicamente da Corte Suprema de Justiça. A *capitalia plena* implicava a transferência para Sucre da sede do Governo e do Parlamento, que estão em La Paz atualmente.

11 Agrupação de jovens de Santa Cruz com características fascistas e racistas que está no interior do comitê cívico desse departamento.

Sucre. Algumas emissoras e em particular o canal universitário convocaram a população a tomar o recinto onde se reunia a Constituinte. No trajeto, produziram-se alguns choques com a polícia. Os meios de comunicação começaram a falar de um massacre e exacerbaram os ânimos da população. Os constituintes aprovaram em linhas gerais o novo texto constitucional e se retiraram a fim de evitar maiores conflitos. A turba na cidade pôs fogo no edifício da polícia, na cadeia, na casa do prefeito e em vários automóveis. Nos distúrbios morreram três pessoas.

A Assembléia Constituinte terminou suas sessões na cidade de Oruro. O novo texto constitucional foi aprovado em detalhe, na ausência de um setor da oposição. No projeto constitucional foram incluídos os temas-objeto de consenso nas comissões. A oposição não reconheceu o novo projeto de Constituição e redigiu em 48 horas o texto de um Estatuto Autônomo para Santa Cruz.

O governo lhes propôs compatibilizar o texto do novo projeto de Constituição com o projeto de Estatuto de Autonomia. Os governadores e a oposição se negaram a fazê-lo e convocaram referendos nos quatro departamentos onde havia ganho o “sim” às autonomias. Tais referendos não foram convocados pelo Congresso como manda a Lei de Referendos, e além disso o texto da pergunta era sedicioso, porque pedia aprovação imediata desses Estatutos de Autonomia, sabendo que a Constituição Política do país em vigor não contempla a figura de autonomias departamentais. O governo não reconheceu a legalidade dos referendos e os qualificou de consultas custosas, sem poder vinculante. O Tribunal Constitucional não se pronunciou porque a oposição no Senado tem bloqueado até hoje a eleição dos membros faltantes.

A tensão foi aumentando à medida que se aproximava a data da realização do primeiro referendo em Santa Cruz. As agressões, o clima amedrontador e as confrontações promovidas essencialmente pela União Juvenil Cruceña continuaram. O objetivo era provocar o governo para que este recorresse às forças públicas a fim de impor um estado de sítio e evitar o referendo. O governo nacional não caiu na provocação. A consulta foi feita em meio a uma grande abstenção que chegou a 38%. O “sim” ao Estatuto de Autonomia obteve 85% dos votos válidos emitidos. Com matizes, o panorama se repetiu nos outros três departamentos.<sup>12</sup>

---

12 A abstenção foi de 31% em Beni e o “sim” obteve 80,5%. Em Pando, a abstenção foi de 45% e o “sim” obteve 78%. Em Tarija, a abstenção chegou a 39% e o “sim” alcançou 78% dos votos válidos emitidos.

No dia seguinte ao dos chamados referendos, os Estatutos não puderam ser efetivamente aplicados porque não se encontravam dentro do quadro do ordenamento jurídico nacional vigente. Os *prefectos* se fizeram chamar *Gobernadores*, mas legalmente continuaram a assinar como *prefectos*.

Durante todo esse processo o governo insistiu na necessidade de chegar-se primeiro a um acordo sobre o capítulo de autonomias departamentais no novo texto constitucional. Era o caminho correto: primeiro dar nascimento à mãe (a Constituição) e em seguida os filhos (os Estatutos de Autonomia). Mas a estratégia da oposição não era a de chegar à concertação e sim desestabilizar e desgastar o governo com a esperança de que este caísse na provocação das confrontações violentas e se produzisse um caos total que levasse à queda do governo ou seu absoluto enfraquecimento.

A “oposição” ao governo não é um conjunto articulado. É formado pelos *prefectos* e comitês cívicos de alguns departamentos e pelos partidos neoliberais que têm maioria na Câmara de Senadores. Entre os *prefectos*, dirigentes cívicos e chefes políticos há uma constante luta pela liderança da oposição. Essas discrepâncias se formaram quando a oposição no Senado aprovou a lei de convocação ao referendo para a revogação do mandato do Presidente, vice-Presidente e *prefectos*, que o governo havia proposto meses antes, sem levar em conta que alguns *prefectos* podiam perder o cargo e ser destituídos.

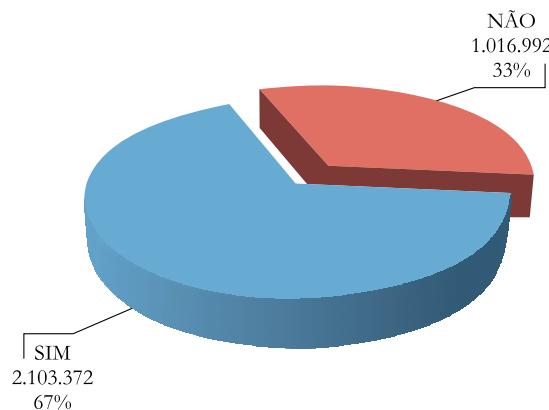
Talvez tivessem pensado que o Presidente fosse vetar essa lei por temor a uma derrota após os resultados do chamado “referendo” de Santa Cruz. Evo, porém, aplaudiu nesse mesmo dia a decisão de perguntar qual era a vontade do povo e de abandonar a provocação violenta para passar às urnas de maneira legal e democrática.

## Os resultados do referendo

Em 10 de agosto realizou-se o Referendo Revogatório sobre Presidente, Vice-presidente e Governadores, com participação de missões da Organização dos Estados Americanos, Unasul, Mercosul e diversos países da Europa, Ásia e América Latina. A disputa eleitoral foi precedida por várias ações de provocação e violência que chegaram a impedir até mesmo a visita dos presidentes da Argentina e da Venezuela a Tarija em 5 de agosto.

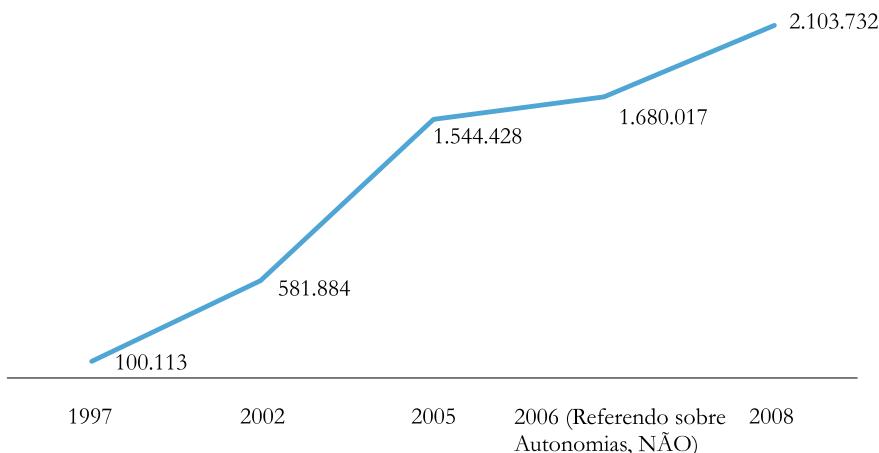
O resultado foi contundente: o Presidente e Vice-presidente da República foram ratificados por 67,41% dos votos. Em números absolutos, obtiveram 2.103.732 votos.

**Está de acordo com o prosseguimento do processo de mudança liderado pelo Presidente Evo Morales Ayma e pelo Vice-presidente Álvaro García Linera?**

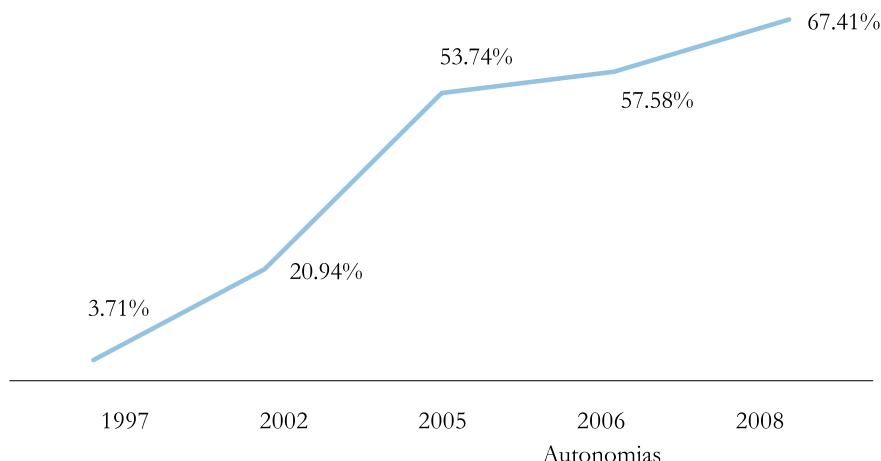


Em 11 anos, a votação do MAS aumentou em mais de 2 milhões de votos. O percentual obtido pelo MAS passou de 3,7% a 67,4%, sempre em constante ascensão.

### Votação em favor do Movimento para o Socialismo



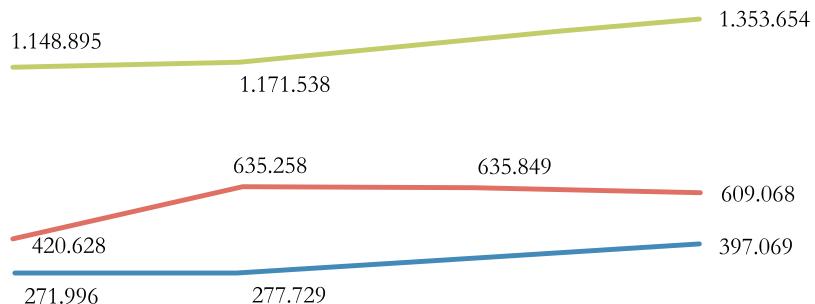
### Percentagens de votação em favor do Movimento para o Socialismo – 1997-2008



Por sua vez, os governadores da chamada Meia-lua<sup>13</sup> perderam 26.190 votos entre os referendos de 2006 e 2008 enquanto na mesma região e no mesmo período o MAS aumentou sua votação em 182.116 votos.

### Votos do MAS vs. Governadores na Meia-lua

— Total Governadores da Meia-lua    — Votos para o MAS na Meia-lua  
— Padrão eleitoral na Meia-lua



Eleições Gerais e de Governadores 2005

Referendo sobre Autonomias 2006

Estatuto de Autonomia 2008

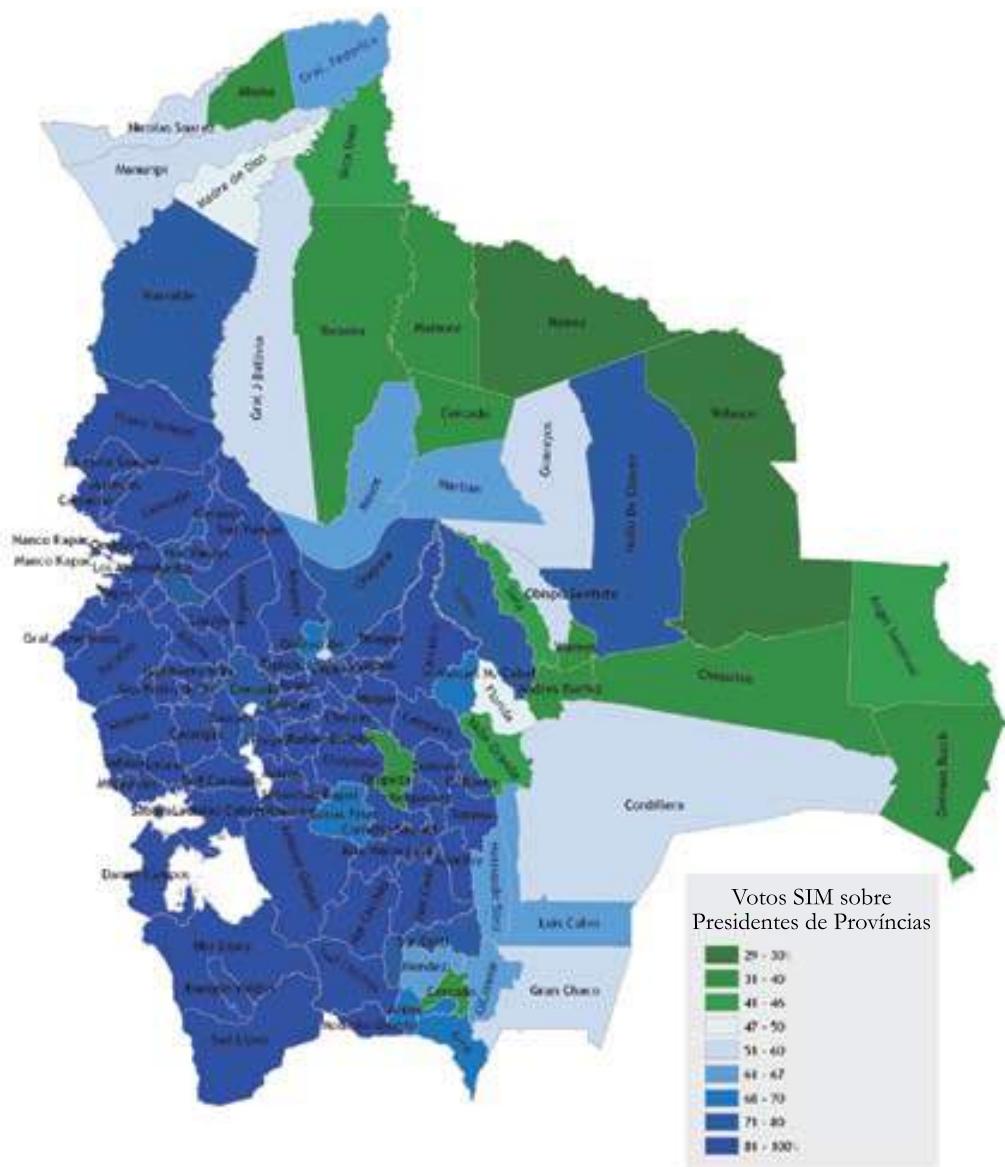
Referendo Revogatório 2009

13 Estados (na Bolívia chamados “Departamentos”) cujos governadores não apóiam o governo central (N. do T.).

O MAS não apenas conquistou mais de 2/3 dos votos mas também ganhou em 95 províncias das 112 do país, demonstrando que a chamada Meia-lua mais se parece a um quarto minguante.



Os resultados do referendo encravaram a oposição; no entanto, ao mesmo tempo a radicalizaram tornando-a muito mais furiosa e desesperada. Os grupos mais violentos assumiram a liderança dos setores oposicionistas impedindo qualquer diálogo frente à iminente constatação de que estariam em desvantagem em todo referendo futuro sobre o novo texto constitucional.



DEP

Tradução: Sérgio Duarte

# Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão

*José Luís Fiori*<sup>\*</sup>

1.

Nesse início de século XXI, está cada vez mais claro que a disputa entre as grandes potências não acabou em 1991. Apenas desacelerou, temporariamente, como costuma acontecer depois de uma grande guerra ou de uma vitória contundente, como foi o caso da vitória norte-americana na Guerra Fria. Nesse caso, não houve uma rendição explícita dos derrotados, nem um “acordo de paz” entre os vitoriosos que consagrassse uma nova ordem mundial, como aconteceu logo após a Segunda Guerra Mundial. Isso se deu porque não havia, naquele momento, outra potência com o poder e a capacidade de negociar ou limitar o arbítrio unilateral dos Estados Unidos, e porque os norte-americanos tampouco tinham disposição de negociar ou limitar sua nova posição de poder no mundo. A projeção internacional do poder americano começou logo após sua independência e se prolongou de

\* Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

[jlfioli@uol.com.br](mailto:jlfioli@uol.com.br)

forma contínua através dos séculos XIX e XX. Mas foi só na segunda metade do século XX, depois da “crise de 70”, que os Estados Unidos adotaram uma estratégia imperial explícita<sup>1</sup>, que obteve uma vitória contundente em 1991, alimentando o sonho de um poder global absoluto ou de um império mundial. Depois de 2001, essa estratégia vitoriosa assumiu uma postura bélica e, depois de 2004, enfrentou revezes sucessivos que se somaram à expansão da China e da Índia e ao renascimento da Alemanha e da Rússia para trazer de volta ao centro do sistema mundial a competição e os conflitos entre as grandes potências. Essa inflexão é associada, em geral, com o impasse americano no Oriente Médio e ao fracasso da sua “guerra global” contra o terrorismo. Mas, por trás dessa situação conjuntural, é possível identificar também uma mudança estrutural de longo prazo que também foi provocada, em grande medida, pela projeção global do poder americano. Nesse sentido, pode-se dizer que a política externa recente dos Estados Unidos foi responsável por duas guerras inconclusivas e pelo fracasso do seu projeto para o “Grande Oriente Médio”. Mas, ao mesmo tempo, pode-se dizer que o expansionismo americano também foi responsável, paradoxalmente, pelo sucesso econômico da China e da Índia, e de toda a economia mundial depois de 2001 – o mesmo sucesso que está fortalecendo os principais concorrentes dos Estados Unidos dentro do sistema interestatal. Ou seja, como já vimos, a política expansiva da potência hegemônica acaba ativando e aprofundando as contradições do sistema mundial e fortalecendo a resistência dos Estados que são desafiados pelo avanço dos Estados Unidos, mas, ao mesmo tempo, são fortalecidos pelo sucesso da economia americana. É óbvio que essas mudanças internacionais não são uma obra exclusiva dos Estados Unidos e envolvem decisões políticas de outros países e de processos que estão fora do controle americano. Mas não há dúvida de que o expansionismo de longo fôlego e os recentes revezes dos Estados Unidos têm uma grande importância para compreender a conjuntura internacional desse início de século XXI e o aumento exponencial da pressão

---

1 “O governo Reagan combinou o messianismo anticomunista de Carter com o liberalismo econômico de Nixon, propondo-se a eliminar a União Soviética e a construir uma nova ordem política e econômica mundial, sob o comando incontestado dos Estados Unidos. Hoje está claro que esta estratégia adotada na década de 1980 sob liderança dos Estados Unidos e da Grã Bretanha, apressou a reviravolta na organização e funcionamento do sistema mundial que vinha sendo elaborada, pelo menos nas duas décadas precedentes. Pouco a pouco, o sistema mundial foi deixando para trás um modelo ‘regulado’ de ‘governança global’, liderado pela hegemonia benevolente dos Estados Unidos, e foi se movendo na direção de uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas.” J. L. Fiori (2004), “O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites”, In: J. L. Fiori (Org), *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes. p. 93 e 94.

competitiva que está atingindo todas as regiões do mundo, alimentando disputas hegemônicas e anunciando uma nova corrida imperialista entre as grandes potências. Resumindo: a expansão do poder americano após a crise dos anos 70 e, em particular, após o fim da Guerra Fria, somado ao seu projeto/processo de globalização econômica, reacendeu a luta hegemônica entre os Estados e as economias nacionais em quase todas as regiões do sistema interestatal capitalista. Por todo lado, os governos reafirmam seu papel na vida econômica, sobem barreiras protecionistas e assumem o comando de suas estratégias nacionais de desenvolvimento com suas empresas e seus “fundos soberanos”. Quase todos os países voltam a regular seus mercados, de uma forma ou de outra, incluindo o mercado financeiro norte-americano.<sup>2</sup> Já não se fala de “regimes” e “governança mundial” e não existe mais consenso sobre a “ética internacional”<sup>3</sup>.

2. No caso da América do Sul, o impacto dessa pressão competitiva sistêmica e global tem características particulares, pois se trata de um continente onde nunca houve uma verdadeira disputa hegemônica entre os seus próprios Estados nacionais. Primeiro, foi colônia, e depois da sua independência, esteve sob a tutela anglo-saxônica: da Grã Bretanha, até o fim do século XIX, e dos Estados Unidos, até o início do século XXI<sup>4</sup>. Nesses dois séculos de vida independente, as lutas políticas e territoriais da América do Sul nunca atingiram a intensidade nem tiveram os mesmos efeitos que na Europa.

2 “Barreiras nacionais vêm sendo levantadas até na Internet, o símbolo do mundo sem fronteiras. Ela foi projetada para ficar fora do alcance dos governos, transferindo poder, para indivíduos ou organizações privadas. Agora, sob pressão da Rússia, China, Índia e Arábia Saudita, a empresa americana que distribui endereços na Internet está procurando meios de os países usarem o alfabeto de sua língua-mãe. ‘Estamos assistindo ao passo-a-passo da balcanização da internet global. Ela está se transformando numa série de redes nacionais’, diz Tim Wu, professor de Direito da Universidade de Columbia, em Nova York.” Bob Davis, *Neonacionalismo ameaça a globalização*, The Wall Street Journal, reproduzido no Valor Econômico, 29 de abril de 2008.

3 Carr, E. H. *The twenty years' crisis, 1919-1939*. New York: Perennial. p. 150.

4 Em agosto de 1823, o Ministro das Relações Exteriores da Inglaterra, George Canning, propôs ao Embaixador americano em Londres, Richard Rush, uma declaração conjunta contra qualquer “intervenção externa” na América Latina. O Presidente James Monroe, apoiado no seu Secretário de Estado John Quincy Adams, declinou o convite inglês. Mas três meses depois, o próprio Monroe propôs ao Congresso Americano uma doutrina estratégica nacional quase idêntica à da proposta inglesa. Foi assim que nasceu a “Doutrina Monroe”, no dia 2 de dezembro de 1823. Como era de se esperar, os europeus consideraram a proposta de Monroe impertinente e sem importância, partindo de um Estado que ainda era irrelevante no contexto internacional. E tinham razão: basta registrar que os Estados Unidos só reconheceram as primeiras independências latino-americanas depois de receber o aval da Inglaterra, França e Rússia. E mesmo depois do discurso de Monroe, se recusaram a atender o pedido de intervenção dos governos independentes da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Por isso, muito cedo, os europeus e os próprios latino-americanos compreenderam que a Doutrina Monroe havia sido concebida, e seria sustentada durante quase todo o século XIX, pela força da Marinha e dos capitais ingleses.

E tampouco se formou no continente um sistema integrado e competitivo de Estados e economias nacionais como viria a ocorrer na Ásia depois de sua descolonização. Como consequência, os Estados latino-americanos nunca ocuparam posição importante nas grandes disputas geopolíticas do sistema mundial e funcionaram durante todo o século XIX como uma espécie de laboratório de experimentação do “imperialismo de livre comércio”. Após a Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, os governos sul-americanos se alinharam ao lado dos Estados Unidos, com exceção de Cuba depois de 1959<sup>5</sup>. Após a Guerra Fria, durante a década de 1990, de novo, a maioria dos governos da região aderiram às políticas e reformas neoliberais preconizadas pelos Estados Unidos. A partir de 2001, entretanto, a situação política do continente mudou com a vitória, em quase todos os países da América do Sul, das forças políticas nacionalistas, desenvolvimentistas<sup>6</sup> e socialistas. A grande

---

5 Depois de 1991 e do fim da URSS e da Guerra Fria, os Estados Unidos mantiveram e ampliaram sua ofensiva contra Cuba apesar da manutenção de relações amistosas com o Vietnã e a China. No auge da crise econômica provocada pelo fim de suas relações preferenciais com a economia soviética, entre 1989 e 1993, os governos de George Bush e Bill Clinton tentaram um xeque-mate contra Cuba, proibindo as empresas transnacionais norte-americanas instaladas no exterior de negociarem com os cubanos e, depois, impondo penalidades às empresas estrangeiras que tivessem negócios com a ilha através da Lei Helms-Burton de 1996. Essa posição permanente dos Estados Unidos não autoriza grandes ilusões nesse momento de mudanças nos dois países. Do ponto de vista americano, Cuba lhes pertence e está incluída na sua “zona de segurança”. Por isso, o objetivo principal dos Estados Unidos em qualquer negociação futura será sempre o de fragilizar e destruir o núcleo duro do poder cubano.

6 A eleição de Fernando Lugo, para Presidente do Paraguai, em 2008, foi mais uma de uma série de vitórias das forças políticas de esquerda, seguindo as eleições de Hugo Chávez, Luiz Inácio Lula da Silva, Michelle Bachelet, Néstor e Cristina Kirchner, Tabaré Vázquez e Rafael Correa. Essa mudança político-eleitoral trouxe de volta algumas idéias e políticas “nacional-populares” e “nacional-desenvolvimentistas”, que haviam sido engavetadas durante a década neoliberal de 1990. São idéias e políticas que remontam, de certa maneira, à Revolução Mexicana e, em particular, ao programa de governo do Presidente Lázaro Cárdenas, adotado na década de 1930. Cárdenas foi um nacionalista e seu governo fez uma reforma agrária radical, estatizou a produção do petróleo, criou os primeiros bancos estatais de desenvolvimento industrial e de comércio exterior da América Latina, investiu na construção de infra-estrutura, praticou políticas de industrialização e de proteção do mercado interno, implantou uma legislação trabalhista e adotou uma política externa independente e antiimperialista. Depois de Cárdenas, esse programa se transformou no denominador comum de vários governos latino-americanos que em geral não foram socialistas nem mesmo de esquerda. Assim mesmo, suas idéias, políticas e posições internacionais se transformaram numa referência importante do pensamento e das forças de esquerda latino-americanas. Basta lembrar a revolução camponesa boliviana de 1952, o governo democrático de esquerda de Jacobo Árbenz na Guatemala, entre 1951 e 1954, a primeira fase da revolução cubana entre 1959 e 1962 e o governo militar-reformista do General Velasco Alvarado no Peru, entre 1968 e 1975. Em 1970, essas idéias reapareceram também no programa de governo da Unidade Popular de Salvador Allende, que propunha uma radicalização do “modelo mexicano” com a aceleração da reforma agrária e a nacionalização das empresas estrangeiras produtoras de cobre, ao mesmo tempo em que defendia a criação de um “núcleo industrial estratégico” de propriedade estatal, que deveria se transformar no embrião de uma futura economia socialista.

novidade desta “virada à esquerda” se deu junto ao novo ciclo de crescimento da economia mundial. Depois de 2001, houve uma retomada do crescimento econômico em todos os países do continente sul-americano, acompanhando o ciclo expansivo da economia mundial. A novidade, nesse novo ciclo de crescimento sul-americano é o peso decisivo da pressão asiática sobre a economia continental. Em particular no caso da China, que tem sido a grande compradora das exportações sul-americanas, sobretudo de minérios, energia e grãos, e vem aumentando, de forma contínua, suas exportações para a região. Por sua vez, os novos preços internacionais das *commodities* fortaleceram a capacidade fiscal dos Estados e estão financiando políticas de integração da infra-estrutura energética e de transportes do continente. Além disso, os novos preços da energia e dos minérios permitiram a formação de reservas em moedas fortes, diminuindo a fragilidade externa da região e aumentando seu poder de resistência e negociação internacional. As vultuosas reservas em moeda forte da Venezuela já lhe permitiram atuar duas vezes como “emprestador em última instância” da Argentina e do Paraguai. De todos os pontos de vista, a China está cumprido um papel novo e fundamental na economia sul-americana, mas não é provável que se envolva na geopolítica regional. O que é importante é que este ciclo expansivo da economia mundial tem pressionado as economias sul-americanas e tem fortalecido seus Estados nacionais. Já não há possibilidade de escapar da competição e, ao mesmo tempo, o sucesso econômico conjuntural está potenciando o poder interno e externo dos Estados sul-americanos. Está chegando ao fim a longa “adolescência assistida” da América do Sul, mas o preço dessa mudança no médio prazo deve ser o aumento dos conflitos dentro da própria região e o aumento da competição hegemônica entre o Brasil e os Estados Unidos pela supremacia na América do Sul. A menos que o Brasil opte e lute para se manter na condição de “sócio menor” dentro do espaço hegemônico e dentro do “território econômico supra-nacional” dos Estados Unidos, seguindo o caminho do Canadá e do México na América do Norte.

**3.** No caso do Brasil, seu passado pesa fortemente sobre sua posição futura porque se trata de um país que nunca teve características expansivas nem disputou jamais a hegemonia da América do Sul com a Grã Bretanha ou com os Estados Unidos. Depois de 1850, o Brasil não enfrentou mais guerras civis ou ameaças de divisão interna. Depois da Guerra do Paraguai, na década de 1860, o Brasil teve apenas uma participação pontual, na Itália, durante a Segunda Guerra Mundial, e algumas participações posteriores nas “forças de paz” das Nações

Unidas e da OEA. Sua relação com seus vizinhos da América do Sul, depois de 1870, foi sempre pacífica e de pouca competitividade ou integração política e econômica. Durante todo o século XX, sua posição dentro do continente foi a de sócio auxiliar da hegemonia continental dos Estados Unidos. Depois da Segunda Guerra Mundial, o Brasil não teve maior participação na Guerra Fria, mas, apesar do seu alinhamento com os Estados Unidos, começou a praticar uma política externa um pouco mais autônoma a partir da década de 60. Na década de 70, em particular no governo do General Ernesto Geisel, o Brasil se propôs um projeto de “potência intermediária”, aprofundando sua estratégia econômica desenvolvimentista, rompendo seu acordo militar com os Estados Unidos, ampliando suas relações afro-asiáticas e assinando um acordo atômico com a Alemanha. Mas sua crise econômica dos anos 80 e o fim do regime militar desativaram esse projeto, que foi completamente engavetando nos anos 90, quando o Brasil voltou a alinhar-se com os Estados Unidos e seu projeto de criação da ALCA. Mais recentemente, entretanto, depois de 2002, a política externa brasileira mudou de rumo e assumiu uma posição mais agressiva de afirmação sul-americana e internacional dos interesses e da liderança brasileira – como na prioridade que vem sendo dada à integração sul-americana e às relações mais próximas com alguns países da África e da Ásia, em particular, China, Índia e África do Sul. Mas o Brasil ainda enfrenta limitações importantes para expandir seu poder internacional: primeiro, devido ao não reconhecimento estratégico da existência de um competidor ou adversário na luta pela hegemonia sul-americana, pelo simples fato de que este competidor inevitável responde pelo nome de Estados Unidos da América. Em segundo lugar, devido à falta de organização estratégica do seu crescimento econômico que, por isso mesmo, foi muito baixo nas duas últimas décadas devido à baixa capacidade de coordenação dos seus investimentos públicos e privados, fora do Brasil e, em particular, na América do Sul. Por fim, devido à força política dentro das elites brasileiras e do próprio *establishment* da sua política externa, da posição favorável à manutenção do Brasil na condição de sócio menor dentro do espaço hegemônico norte-americano e dentro do “território econômico supranacional” dos Estados Unidos.

**4.** Com relação ao posicionamento norte-americano dentro do hemisfério, há que prestar atenção nas suas eleições presidenciais de 2008, porque elas já fazem parte de um processo de realinhamento da estratégia internacional dos Estados Unidos. Esse processo deverá tomar alguns anos, mas é muito pouco provável que os Estados Unidos abram mão dos três “direitos de

intervenção” – auto-atribuídos – que orientaram sua política hemisférica, durante o século XX: i) em caso de “ameaça externa”; ii) em caso de “desordem econômica”; e, iii) em caso de “ameaça à boa democracia”. No período da Guerra Fria, os Estados Unidos patrocinaram, em todo continente, guerras civis, intervenções militares e regimes ditatoriais contra um suposto “inimigo externo”. Depois do fim da Guerra Fria, patrocinaram nos mesmos países, intervenções financeiras e reformas econômicas neoliberais para combater uma suposta “desordem econômica interna” e garantir o cumprimento dos compromissos financeiros internacionais da América Latina. E, finalmente, a partir de 2001, os Estados Unidos vem incentivando claramente as forças políticas conservadoras e a opinião pública contra os governos que eles chamam de “populistas autoritários” e que seriam uma ameaça à democracia.

5. Nessa encruzilhada norte-americana é interessante relembrar e refletir sobre os grandes princípios que orientaram a política externa dos Estados Unidos com relação à América Latina na segunda metade do século XX. Esses princípios foram formulados pelo principal “geoestrategista” norte-americano do século XX, que nasceu em Amsterdam, em 1893, e morreu nos Estados Unidos, em 1943, Nicholas Spykman. Morreu ainda jovem, com 49 anos, e deixou apenas dois livros sobre a política externa norte-americana: o primeiro, *America's strategy in world politics*, publicado em 1942, e o segundo, *The geography of the peace*, publicado um ano depois da sua morte, em 1944. Dois livros que se transformaram na pedra angular do pensamento estratégico norte-americano de toda a segunda metade do século XX e do início do século XXI. Chama a atenção o grande espaço que ele dedica à discussão da América Latina e, em particular, à “luta pela América do Sul”. Ele parte de uma separação radical entre a América dos anglo-saxões e a América dos latinos. Nas suas palavras, “as terras situadas ao sul do Rio Grande constituem um mundo diferente do Canadá e dos Estados Unidos. É uma coisa desafortunada que as partes de fala inglesa e latina do continente tenham que ser chamadas igualmente de América, evocando uma similitude entre as duas que de fato não existe.”<sup>7</sup> Em seguida ele propõe dividir o “mundo latino” em duas regiões do ponto de vista da estratégia americana no sub-continente: uma primeira, “mediterrânea”, que incluiria o México, a América Central e o Caribe, além da Colômbia e da Venezuela; e uma segunda que incluiria toda a América do Sul abaixo da Colômbia e

<sup>7</sup> Spykman, Nicholas. “America's Strategy in World Politics”. New York: Harcourt, Brace and Company, 1942. p. 46.

da Venezuela. Feita essa separação geopolítica, Spykman define a “América Mediterrânea como uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos, trata-se de um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos. O que significa que o México, Colômbia e Venezuela [por serem incapazes de se transformar em grandes potências] ficarão sempre numa posição de absoluta dependência dos Estados Unidos.” (p. 60). Donde, qualquer ameaça à hegemonia americana na América Latina deverá vir do sul, em particular da Argentina, Brasil e Chile, a “região do ABC”. Nas palavras do próprio Spykman: “para nossos vizinhos ao sul do Rio Grande, os norte-americanos serão sempre o “Colosso do Norte”, o que significa um *perigo* no mundo do poder político. Por isso, os países situados fora da nossa zona imediata de supremacia, ou seja, os grandes Estados da América do Sul [Argentina, Brasil e Chile] podem tentar contrabalançar nosso poder através de uma ação comum ou através do uso de influências de fora do hemisfério.” (p. 64). E nesse caso, conclui: “uma ameaça à hegemonia americana nessa região do hemisfério [a região do ABC] terá que ser respondida através da guerra.” (p. 62). O mais interessante é que se essas análises, previsões e advertências não tivessem sido feitas por Nicholas Spykman, pareceriam bravata de algum desses populistas latino-americanos, que inventam inimigos externos e que se multiplicam como cogumelos, segundo a idiotia conservadora.

**6.** Depois de Nicholas Spykman, Henry Kissinger foi o intelectual que ocupou posição mais importante na formulação e implementação da política externa norte-americana nas décadas de 1960 e 1970. Ele teve uma participação decisiva na vida política interna da América do Sul. Basta ler os documentos oficiais americanos que já estão disponíveis e as várias pesquisas jornalísticas e acadêmicas que apontam para o envolvimento direto do ex-Secretário de Estado norte-americano com a preparação e execução dos violentos golpes militares que derrubaram os governos eleitos do Uruguai e do Chile em 1973, e da Argentina em 1976. Além disso, existem inúmeros processos judiciais, em vários países<sup>8</sup>, envolvendo Henry

---

8 Na França, Henry Kissinger foi chamado a depor pelo juiz Roger Lê Loire no processo sobre a morte de cidadãos franceses na Operação Condor e sob a ditadura militar chilena. O mesmo ocorrendo na Espanha, com a investigação do juiz Juan Guzman sobre a morte do jornalista americano Charles Horman, sob a ditadura chilena. E também na Argentina, onde Kissinger está sendo investigado pelo juiz Rodolfo Canicoba por envolvimento na Operação Condor, assim como em Washington, onde existe um processo na corte federal com acusação contra Kissinger de haver dado a ordem para o assassinato do General Schneider, Comandante-em-Chefe das Forças Armadas chilenas, em 1970.

Kissinger com a Operação Condor<sup>9</sup>, que integrou os serviços de inteligência das Forças Armadas da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai para seqüestrar, torturar e assassinar personalidades políticas de oposição. Sempre causou perplexidade entre os analistas o apoio de Kissinger e da diplomacia americana à essas “intervenções militares”, que se caracterizaram por sua extraordinária truculência. Mas não é difícil de entender o que aconteceu quando se olha para os interesses estratégicos dos Estados Unidos, e sua defesa na América do Sul, da perspectiva de longo prazo traçada por Nicholas Spykman, em 1942. Spykman definiu o continente americano, do ponto de vista geopolítico, como primeira e última linha de defesa da hegemonia mundial dos Estados Unidos. Dentro desse hemisfério, ele considerava improvável que surgisse um desafio direto à supremacia dos Estados Unidos na “América Mediterrânea”, onde ele incluía o México, a América Central e Caribe mas também a Colômbia e a Venezuela. Porém, ele considerava que poderia surgir um desafio dessa natureza na região do ABC, no Cone Sul da América. E nesse caso, ele considerava inevitável o recurso à guerra. A sigla ABC refere-se a Argentina, Brasil e Chile, mas a região do ABC inclui também o território do Uruguai e do Paraguai, incluindo exatamente os mesmos cinco países que estiveram envolvidos na Operação Condor. Nesse sentido, pode-se dizer que Henry Kissinger seguiu rigorosamente as recomendações de Nicholas Spykman com relação ao controle dessa região geopolítica. Sua única contribuição pessoal foi a substituição da “guerra externa”, proposta por Spykman, pela “guerra interna” das Forças Armadas locais contra setores de suas próprias populações nacionais. Mas mesmo nesse ponto, Kissinger não foi original: recorreu ao método que havia sido utilizado pelos ingleses na Índia durante 200 anos, e em todos os lugares em que a Grã Bretanha dominou Estados fracos, ou seja, usando de suas elites divididas e subalternas para controlar as suas próprias populações locais. Nas décadas de 80 e 90, Henry Kissinger afastou-se da diplomacia direta, mas manteve sua influência pessoal e intelectual dentro do *establishment* americano e dentro das elites conservadoras sul-americanas. Em 2001, ele publicou um livro sobre o futuro geopolítico e sobre a defesa dos interesses

<sup>9</sup> O interesse sobre o assunto foi reavivado recentemente pelo livro do jornalista Christopher Hitchens, *The trial of Henry Kissinger* (2001), e pela resenha de Kenneth Maxwell do livro de Peter Kornbluh, *The Pinochet file: a declassified dossier on atrocity and accountability*, publicado na revista *Foreign Affairs*, de dezembro de 2003, sobre as relações de Kissinger com o regime de Augusto Pinochet, em particular com o assassinato do diplomata chileno Orlando Letelier, em Washington, 1976.

americanos ao redor do mundo<sup>10</sup>. Com relação à América do Sul, o autor atenuou a forma, mas manteve o “espírito” de Spykman: segundo Kissinger, a América do Sul segue sendo essencial para os interesses americanos e deve ser mantida sob a hegemonia dos Estados Unidos. Só que hoje a ameaça a essa hegemonia já não vem da Alemanha nem da União Soviética, vem de dentro do próprio continente. No plano econômico, a ameaça vem dos projetos de integração regional que excluem ou se oponham à ALCA, e no plano político, dos populismos e nacionalismos que estão renascendo no continente. **DEP**

---

10 Kissinger, Henry. *Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21<sup>st</sup> century*. New York: Simon&Schuster, 2001.

# Transformação da matriz sócio-política e desenvolvimento no Chile

*Manuel A. Garretón M.\**

## O Chile por volta dos anos 50

**A**

o início do século XX, o Chile começou a desenvolver o que denominamos de matriz sócio-política clássica para a América Latina: estatal, nacional, popular, democrática e partidária, no caso do Chile. O modelo econômico e social, até aquela época, baseava-se em um sistema de livre mercado conhecido como modelo de desenvolvimento voltado para fora, sustentado no paradigma mais ortodoxo do livre comércio. O modelo econômico ortodoxo se combinava com um sistema oligárquico de democracia restrita, com grandes níveis de exclusão política e social. O papel do Estado durante esse período foi mínimo e ocorreu paralelamente à expansão capitalista das cidades de desenvolvimento mineiro e industrial que atraíam grandes fluxos migratórios do campo e do centro do país. Em consequência, sobreveio uma

\* Universidade do Chile.  
mgarreton@mi.cl

aguda problemática social que tornou evidente a crise do modelo oligárquico, o qual entrou definitivamente em colapso após a crise mundial de 1929, obrigando-se, assim, a mudar por completo a estratégia de desenvolvimento e iniciar uma nova era na qual o Estado pela primeira vez assume um papel importante nesse processo.

A denominada “questão social” dos anos 20, para aludir ao problema da exclusão insustentável do novo proletariado, gerou um clima propício para importantes transformações sociais. Desde 1880 e até os anos 20, surgiram grupos políticos progressistas de classe média e um emergente movimento operário que atingiu considerável nível de organização por volta de 1922 com a fundação do Partido Comunista. Embora seja verdade que os grupos progressistas até os anos 20 não despertaram grande efervescência eleitoral, no entanto ajudaram a colocar novos temas na agenda social e sob a candidatura do liberal Arturo Alessandri Palma, que chegou à presidência em 1920, conseguiram-se importantes avanços.

No governo Alessandri, foi redigida uma nova Constituição em 1925, que recebeu forte influência das doutrinas sociais constitucionais imperantes no século XX, a partir das Cartas Fundamentais que foram a Constituição mexicana (1917) e a soviética (1918), de forma que a nova Constituição chilena procurou assegurar um grau de bem-estar mínimo aos cidadãos, com a proteção explícita do trabalho, da indústria e Previdência Social.

Graças às bases institucionais da Constituição de 1925, foi promulgado o Código do Trabalho em 1931 e um Código Sanitário. Por meio dessa Constituição, foi estabelecido um sistema presidencialista democrático, a fim de deixar para trás as experiências traumáticas de parlamentarismo que havia levado a fortes crises institucionais em fins do século XIX. Além disso, estabeleceu-se uma nova lei eleitoral que incorporou a proporcionalidade como princípio diretor da representação no Congresso e a separação absoluta da Igreja e do Estado, criou-se o Banco Central e implementou-se, ainda, uma nova legislação bancária, a lei de orçamento e a Controladoria Geral da República.

A Constituição de 1925 trouxe uma base institucional para o desenvolvimento dos posteriores processos sociais que veremos mais adiante e que ajudaram a constituir uma matriz sócio-política clássica baseada em elementos como um corpo institucional econômico relativamente moderno,

democratização política, proteção social, papel promotor do Estado, laicismo. Tudo isso, no entanto, em caráter relativamente precário e sujeito a regressões parciais devido, até os anos 70, à exclusão dos camponeses e setores pobres urbanos, e à presença de enclaves oligárquicos e econômicos como a propriedade estrangeira da grande mineração, a resistência dos setores proprietários e a falta de coalizões políticas estáveis entre o centro e a esquerda, expressões políticas dos setores médios e populares, respectivamente.

A Grande Depressão de 1929 afetou o Chile de maneira extraordinária, mais do que em vários países da América Latina e do mundo, devido à queda das exportações de salitre e cobre e, portanto a redução das receitas fiscais e das reservas, o que acarretou o não pagamento da dívida externa por volta de 1931. A estratégia para vencer a crise foi a industrialização por substituição de importações (ISI) que implicou na redução das importações, combinada com políticas de expansão da demanda interna e controle das taxas de câmbio. O padrão ouro foi abandonado e implementou-se uma série de medidas destinadas a fortalecer a produção e a demanda nacional diante do fechamento dos mercados internacionais pela aplicação de quotas e tarifas, desestimulando a importação de bens de consumo juntamente com a adoção de políticas monetárias e fiscais anticíclicas.

O resultado da aplicação do modelo ISI foi, naturalmente, o desenvolvimento de uma indústria nacional sob o fomento e proteção do Estado por meio de instituições como a Corporação de Fomento da Produção (Corfo) criada em 1939, que gerou uma simbiose entre um Estado empresário e um setor privado fortemente subsidiado. O sistema capitalista permaneceu inquestionável em suas bases até os anos 50 sob uma adaptação circunstancial à crise de 1929, inicialmente, e, em seguida, à consolidação de uma idéia ou modelo de “Estado de Compromisso”, versão latino-americana do *welfare State*, nunca consolidada no Chile.

A aplicação dessas medidas foi, na verdade, em um primeiro momento, uma resposta natural e racional à crise, já que não era possível outra saída viável diante do descalabro financeiro internacional seguido, posteriormente, pela Segunda Guerra Mundial. Não obstante, por volta do final da referida guerra, o aprofundamento dessas medidas se viu reforçado pelo surgimento de uma ideologia latino-americanista fundada na teoria do desenvolvimento ou do estruturalismo, impulsionada pela Cepal em meados dos anos 40.

## A matriz estatal-nacional-popular-democrático-partidária

O modelo social chileno, ou matriz sócio-política predominante no século XX, pode ser definido como estatal-democrática, nacional-popular e político-partidária, e poderia ser caracterizada pela imbricação entre política e sociedade civil, incluída a economia, com um papel preponderante e articulador em torno do Estado e do sistema de atores políticos, ou sistema partidário.

Tratava-se, assim, da afirmação da identidade de uma comunidade nacional que vai sendo feita com o trabalho e as lutas de seus atores representativos no campo político. Isso significa um esforço de incorporação social ampla e a busca de solução de conflitos no quadro institucional, e não pela força ou pela coerção e exclusão.

No plano político, que foi sempre a principal expressão da idéia nacional-estatal-democrático-popular-partidária, existia a Constituição de 1925 e um corpo de instituições que buscavam o respeito à lei e às liberdades, ao mesmo tempo que buscavam a responsabilidade do Estado e do serviço público, e também as leis sociais da época, o voto universal e a incorporação das massas à política desde 1920. Com esses ideais, estava fundado o eixo dos projetos do Partido Radical e dos partidos de esquerda na Frente Popular, com a integração das classes médias e setores populares, da Pátria Jovem e da revolução na Liberdade do projeto democrata-cristão dos anos 60 e da Via Chilena ao Socialismo encabeçada pela Unidade Popular e pelo presidente Allende entre 1970 e 1973. No plano socioeconômico, esse projeto se expressou na industrialização por meio do papel dirigente do Estado, da educação pública gratuita e das universidades de âmbito nacional, da reforma agrária e, mais adiante, das nacionalizações e do Serviço Nacional de Saúde, além de vários outros marcos significativos. Inclusive, em uma época já passada, o serviço militar desempenhou, de certo modo, um papel de integração nacional.

Com os governos da Frente Popular de 1938 a 1952, começou uma etapa sólida de reformas sociais e crescimento industrial com políticas destinadas a gerar uma base de infra-estrutura para a produção e um sistema de proteção social para as classes operária e média. Entre 1940 e 1953, a indústria cresceu em média 7,5% ao ano, chegando a aumentar sua participação no PIB de 7,9% em 1929 para 23% em 1955.

Os resultados do período indicam que, independentemente da orientação política ou ideológica dos governos que se sucederam por mais

de quarenta anos, havia certo consenso político e social em torno do esforço quanto à industrialização e ao papel do Estado como eixo fundamental do desenvolvimento, mediante instituições como a Corfo, que controlava 30% do investimento total em bens de capital, 25% do investimento público e 18% do investimento bruto total. Não obstante, o acordo sobre o papel do Estado não evitou a existência de discrepâncias oriundas do campo econômico e político da direita, assim como divergências sobre as orientações sociais no campo mesocrático-popular ou de centro-esquerda. A política de industrialização e desincentivo do comércio exterior tinha, por sua vez, um debate político implícito relacionado com os movimentos de trabalhadores representados nas estruturas políticas do Estado e dos partidos; esses movimentos operários estabeleceram alianças com o novo empresariado industrial em prejuízo do setor agrícola proprietário de terras, mais relacionado com as exportações, elemento esse que seria ponto de conflito no momento da crise do modelo ISI.

Por volta do final dos anos 50, o modelo começou a entrar em colapso. A inflação e o desemprego foram sinais de severos problemas devido à implementação de medidas protecionistas em relação à economia que, apesar de mostrar indícios de melhoria quanto à qualidade de vida e de acesso aos serviços para a população, augurava um cenário futuro muito negativo. O governo conservador de Carlos Ibañez del Campo, eleito em 1952, procurou realizar reformas no modelo Cepalino, porém sem êxito, com as recomendações da missão econômica norte-americana Klein-Sachs (1955) restringindo a oferta monetária e o gasto público, as quais não puderam ser aplicadas devido ao caráter recessivo dos resultados.

O modelo de substituição de importações não foi exitoso. As críticas a ele mostram que surgiu um aparelho burocrático excessivo e ineficaz para sustentar a infra-estrutura de benefícios sociais e setores produtivos ineficientes. Ao mesmo tempo, não se conseguiu a almejada independência em relação ao setor externo, pois se elevou a dependência quanto à importação de bens de capital e matérias primas a fim de satisfazer a produção interna, ocasionando distorção de preços devido aos subsídios e falta de competição e, em consequência, ocorreu também elevação de preços e desemprego, o que levou a um maior questionamento do modelo e tornando assim mais aguda a confrontação ideológica entre os defensores do modelo Cepalino e seus oposicionistas, partidários da modernização neoliberal.

Em 1958, com a chegada do conservador Jorge Alessandri Rodriguez ao poder, tentou-se um processo de reforma capitalista modernizadora, que procurou imprimir ao setor privado o motor do desenvolvimento, porém com uma política fiscal ativa ao estilo keynesiano. Estabeleceu-se uma taxa de câmbio nominal como espécie de âncora para o controle de preços, junto com a manutenção de créditos externos ao governo, isto é, uma política keynesiana de endividamento fiscal com o objetivo de ativar a demanda interna por meio do gasto fiscal. Apesar do acerto das reformas, estas não deram os resultados esperados nem foram suficientes para sustentar um crescimento da produção nem o controle de preços, posto que a estratégia modernizadora carecia de uma coerência de médio prazo com as medidas de ajuste propostas e o controle de preços, graças à contenção das medidas de Alessandri, que tiveram somente um efeito momentâneo para controlar a inflação. Por outro lado, essas medidas não contaram nem com o apoio do setor empresarial e muito menos com uma maioria política consistente.

O governo do democrata-cristão Eduardo Frei Montalva (1964) colocaria em marcha um processo de reformas juntamente com um plano denominado “A Revolução em Liberdade”, sustentado em uma estabilização cambial gradual não recessiva, reforma agrária e um forte estímulo às organizações sindicais camponesas, modernização industrial com importante papel promotor do Estado e fomento à indústria de telecomunicações e à indústria petroquímica, além do início da nacionalização do cobre (denominada “chilenização”) que mais tarde seria concretizada pelo governo da Unidade Popular.

Entre 1965 e 1973, configuraram-se as tendências reformistas, cuja principal plataforma foi a integração crescente dos setores populares mais pobres bem como dos setores agrários e urbanos no plano econômico, político e social. Sob o governo de Eduardo Frei, as reformas adquiriram caráter mais gradual, porém no governo de Allende, a estratégia foi de mudanças radicais, principalmente no campo da organização econômica e social. Excetuando-se a ampliação da cidadania, não foram propostas reformas ao sistema político-institucional em nenhum dos dois governos reformistas.

As principais reformas no campo econômico (reforma agrária e nacionalização do cobre) estavam relacionadas com o sistema de propriedade de setores considerados estratégicos para o desenvolvimento. Por sua vez, as reformas de ampliação democrática estiveram centradas na organização

social e na incorporação de campões, jovens e analfabetos aos mecanismos eleitorais. Sob esses governos, promulgou-se a lei de sindicalização campesina, que ajudou na incorporação do setor rural à vida política, cujos direitos sociais e políticos vinham sendo secularmente postergados; estendeu-se o direito de voto aos analfabetos e reduziu-se de 21 para 18 anos a idade para exercer o sufrágio. Durante ambos os governos, houve absoluto respeito à Constituição e ao exercício regular das instituições democráticas, além da plena vigência das liberdades públicas e do Estado de Direito.

O espectro político passava por um duplo processo: de ampliação, por um lado, com a gestação de partidos de esquerda resultantes da cisão da democracia cristã, e por outro, de polarização e rigidez através da unificação da direita em um partido de feição mais nacionalista e autoritária (Partido Nacional), da conquista de autonomia por parte do centro mais ideológico inclusive com projeto alternativo próprio (Democracia Cristã) e da junção da esquerda em torno da matriz marxista-leninista, com um projeto mais radicalmente anti-capitalista.

Desde a crise de 1929 até 1973, o Estado desempenhou um papel central não apenas na orientação do desenvolvimento e do “ordenamento” dos atores econômicos e sociais sob um modelo desenvolvimentista comum, mas, além disso, foi um articulador social e político por excelência. Os governos de alternâncias, de direita, centro ou esquerda, mantiveram políticas econômicas de proteção à indústria nacional, subsidiaram os agentes econômicos (com baixas taxas de juros ao crédito) e efetuaram redistribuição sistemática e progressiva da renda, assumindo, por um lado, funções na regulamentação de salários e preços e por outro, aumentando as ações sociais nas áreas de educação, saúde e moradia no orçamento fiscal. De fato, o investimento social é atualmente reconhecido como um dos elementos duradouros do desenvolvimentismo. Além disso, é valorizada como base sem a qual não teria sido possível o crescimento atual da economia chilena. Os resultados econômicos do período analisado mostram tendências moderadas, porém sustentadas de crescimento, baixo desemprego e taxas razoáveis de investimento, embora com elevados índices de inflação, o que mostra o caráter mais político do desmoronamento da democracia em 1973.

A característica principal da matriz clássica é a centralidade na política, não apenas em relação aos aspectos econômicos, mas também na constituição

de atores sociais e no plano das orientações culturais, sem negar a autonomia própria desta dimensão. É verdade que estamos tratando de orientações culturais que valorizam a educação, a igualdade e a solidariedade, os projetos coletivos de nação, o caráter mesocrático, porém no qual tampouco estão ausentes componentes meritocráticos e também classistas e oligárquicos, provenientes da presença da cultura do campo ou da fazenda. Mas a identidade chilena e o processo de construção de identidade coletiva em seu interior tiveram a política como eixo central. Esta sim foi muito mais do que os demais aspectos que definem o governo e suas decisões. Foi o modo particular de constituir-se como sociedade, uma forma de vida social. A política e as instituições foram os principais instrumentos dessas respostas, configurando uma perpétua ambigüidade ou hipocrisia entre a aceitação da norma e a dúvida de seu valor intrínseco.

Mas, a particularidade da política chilena é que se tratava de uma política de caráter mais partidário do que personalizado ou populista, como ocorria em outros países da América Latina. A existência de um espectro ideológico partidário completo, antes que se completasse a participação das massas na vida social e política, conferiu a essa centralidade da política um caráter altamente ideológico, que se radicalizaria nos anos 60 e ligaria a ideologia abstrata às reivindicações concretas.

O modelo nacional popular, estatal-democrático e político-partidário, que descrevemos em seus aspectos mais gerais, mostrou grandes contradições e limitações, apesar de suas realizações. Dentre elas, a marginalização ou subordinação e incorporação tardia de campões, habitantes urbanos, mulheres e áreas regionais; a exclusão e avassalamento de diversas formas culturais e identidades não ligadas à expressão política, especialmente a dos povos originários; o sectarismo caracterizado pela apropriação e identificação do ideal nacional popular por um determinado setor social, político ou cultural, excluindo-se os demais, segregando ao invés de integrar; uma cultura que não incentivava a criatividade individual nem a diversidade de expressões, e sim uma homogeneidade aparente que ocultava traços de mediocridade, discriminação, classismo e hipocrisia; por último, uma excessiva dependência da economia à política nos aspectos de caráter mais estritamente técnico.

São precisamente essas contradições e a dificuldade de superá-las que criaria as condições propícias para uma crise que seria aproveitada pelos

setores dominantes da economia e as Forças Armadas com o intuito de realizar seu próprio projeto socioeconômico e político, completamente alheio aos princípios do modelo vigente até então. Em 1970, houve uma crise de legitimidade do modelo de desenvolvimento capitalista e de suas consequências sociais, mas não do regime democrático. Durante o período de 1970-1973, ao contrário, desenvolveu-se a crise de legitimidade democrática que provocaria o desmoronamento de todo o sistema político.

## A Unidade Popular e a crise político-econômica

O conjunto de partidos da esquerda chilena, agrupados na Unidade Popular sob a liderança de Salvador Allende, compartilhava com as forças políticas chilenas, em qualquer ponto do espectro ideológico, a aspiração revolucionária de mudança radical e global da sociedade. No caso da esquerda, esta se entendia como sendo socialista, cujo lema era a substituição da sociedade capitalista, porém, diferentemente da generalidade dos países latino-americanos, mantendo-se no quadro de um regime democrático. Por outro lado, o projeto de conteúdo, a transformação do mundo capitalista e o início da transição ao socialismo, esbarravam nas visões predominantes da época, como o determinismo econômico da vida social e política, as elaborações ideológicas através de sistemas relativamente monolíticos de pensamento e, sobretudo, a ausência de modelos de referência para o pensamento de esquerda que não fossem os socialismos históricos ou reais e nem a matriz marxista-leninista revolucionária.

Apesar disso, foi possível formular, preliminarmente, uma visão própria, a “*via chilena para o socialismo*” cuja melhor expressão doutrinária é a definição dada por Salvador Allende em sua primeira mensagem ao Congresso como presidente, em 1971, ao defender a relação entre democracia política e democracia econômica e social. Por sua vez, o programa da Unidade Popular fazia referência, por um lado, a certas metas e formulações estratégicas, e por outro a medidas específicas de cunho basicamente redistributivista e de satisfação às necessidades das grandes maiorias. O vínculo entre ambas era a expropriação dos monopólios, que daria ao Estado o excedente necessário para reorientar o aparelho produtivo em direção à satisfação de tais necessidades.

Com espírito eminentemente anti-capitalista, o programa econômico da Unidade Popular focalizava uma política redistributiva em busca da

democracia econômica, baseada em mudanças estruturais da propriedade mediante um programa de nacionalizações dirigido às grandes mineradoras de cobre, salitre, iodo, ferro e carvão; aos bancos; ao comércio exterior e aos monopólios estratégicos. Houve intervenções em empresas privadas de distribuições consideradas estratégicas e outras foram tomadas arbitrariamente por organizações de trabalhadores, assim como muitos estabelecimentos agrícolas não atingidos pela reforma agrária do período anterior. Por outro lado, reduziram-se as tarifas dos serviços públicos e aumentaram-se os salários por meio da emissão de meios circulantes do Banco Central, provocando forte inflação que chegou a 293% em 1973.

Porém, além das insuficiências teóricas e programáticas do projeto da Unidade Popular e de um discurso que exacerbava a identidade do ator social popular, tornando-o excludente e confrontativo, tratava-se da busca da quadratura do círculo: fazer uma revolução por métodos não revolucionários e democráticos, sem contar com a maioria institucional que, no Chile, somente se constrói por meio dos partidos políticos. A necessidade de uma estratégia de construção da maioria, associada ao fato de que a democracia cristã também tem uma conta a saldar com seu passado, é a grande lição do período. Sem dúvida, a Concertação de Partidos pela Democracia, que sucedeu ao regime militar em 1990, não se explica somente pela necessidade de luta contra a ditadura militar, mas também, precisamente, pelo aprendizado dessa lição. De qualquer modo, analisar a realidade do período 1970-1973 e de sua culminação no golpe militar de 1973 apenas em termos de fracasso por debilidade e inviabilidade de um projeto e sua respectiva estratégia, seria pecar por desconhecimento. Esses três anos estiveram marcados por uma luta política em que um setor da oposição à Unidade Popular e ao governo de Allende tentou, desde o primeiro momento, sua derrubada, objetivo que na época era também almejado pelo governo norte-americano.

## O projeto autoritário neoliberal

Entre 1973 e 1989, ocorreu a interrupção do regime democrático com o governo militar *de facto*, sob a liderança de Augusto Pinochet. O golpe de Estado pôs fim à regularidade institucional que o país havia vivido caracterizado por: poucas interrupções em mais de 150 anos de vida republicana; dissolução

do Congresso; a assunção da faculdade legislativa por uma Junta de Governo; a proibição dos partidos políticos; a suspensão dos mecanismos eleitorais; a eliminação, na prática, das liberdades públicas; a repressão maciça e sistemática contra aqueles que eram considerados partidários do governo anterior e opositores do novo regime; e a subordinação do Poder Judicial ao governo *de facto*. O modelo institucional do regime autoritário se consolidou ao ser aprovada, em um plebiscito fraudulento, a constituição de 1980, dando lugar a um processo de institucionalização autoritária que desembocaria, oito anos depois, no plebiscito de 1988.

Estamos, assim, diante da presença de um projeto contra-revolucionário. A história do regime militar chileno desde 1973 até 1981/82 é a história de um duplo processo. Por um lado, a repressão e desativação dos atores previamente constituídos, o que, dada a natureza dessa constituição, passou pela supressão da atividade político-partidária que se manifestou no primeiro período sob o manto da Igreja. Por outro lado, a personalização, misturando os traços de ditadura pessoal e de regime institucional, do poder político e militar do General Pinochet e a formação de um núcleo hegemônico no qual se combina o poder político personalizado com a condução socioeconômica do Estado a cargo de uma equipe tecnocrática ligada ao capitalismo financeiro, conhecido como os *Chicago Boys*.

O conteúdo principal do projeto civil-militar era, por um lado, reverter as relações entre economia e Estado, reduzindo este último ao máximo possível em suas tarefas integradoras e redistributivas e em seu papel de referência da ação coletiva, sem deixar de utilizá-lo para as tarefas coercitivas e para a implantação do próprio modelo. Por outro lado, o objetivo era impulsionar um conjunto de transformações sociais e institucionais, que foram conhecidas como “modernizações”, cujo significado principal era a atomização das relações sociais, reduzindo-as a mecanismos de mercado e cortando sua vinculação com a ação política.

A fórmula autoritário-neoliberal foi proposta como uma superação radical das fórmulas precedentes: a capitalista tradicional, a fórmula mista dos anos 60 e a de orientação socialista da Unidade Popular. Com a supressão da política, o regime militar conseguiu realizar as transformações que o núcleo tecnocrático estimou como sendo necessárias, e que foram impostas a partir do Estado, sem contrapesos sociais. Os custos sociais do ajuste têm

sido amplamente analisados e os efeitos sobre a sociedade atual e futura são indubitavelmente de longo prazo. A fórmula neoliberal produziu não apenas uma reestruturação econômica, mas também uma intervenção na política, que significou um modelo institucional do regime garantido na Constituição de 80; um reordenamento social que significou a emergência do ator empresarial e a dissolução dos atores sociais populares; bem como mudanças nas orientações culturais dos atores sociais e políticos.

O plano econômico estabilizador e de reorganização do governo militar, baseou-se na desarticulação do Estado de Compromisso da matriz sócio-política clássica, e na construção de um novo projeto que se tornaria uma matriz neoliberal, do ponto de vista de nosso enfoque analítico. Primeiramente, foram estabelecidas políticas para controlar os desequilíbrios macroeconômicos, tendo como principal prioridade o controle da inflação e, posteriormente, a abertura comercial unilateral e indiscriminada bem como a liberalização dos preços e do mercado financeiro. Igualmente, começou-se a desmantelar o aparelho estatal sobre todo o sistema empresarial do Estado por meio de privatizações, inclusive de algumas áreas tradicionalmente pertencentes ao Estado, como o sistema de aposentadorias e o sistema de saúde. O endividamento externo foi um pilar fundamental para a implementação das reformas da nova economia, “faca de dois gumes” que, posteriormente, em 1982, fez com que as bolsas de valores chilenas apresentassem *default*, com a crise da dívida mundial.

Simultaneamente à introdução de mudanças radicais na economia (liberalização, abertura externa e privatização), o governo militar transformou as políticas sociais. Tais mudanças ocorreram em seis direções principais: drástica redução de recursos, afetando particularmente e de forma mais intensa a moradia, saúde e educação (e dentro desses setores, as maiores reduções foram nos investimentos e remuneração de pessoal); transferência de funções executivas, a partir da realocação de serviços ao setor privado e desconcentração geográfica de ministérios e serviços; introdução de mecanismos de mercado na distribuição de recursos públicos (subsídio às demandas); implementação de medidas concretas dirigidas a reduzir, literalmente, os programas universais e focalizar os recursos públicos para serem gastos nos segmentos mais pobres da população; desenvolvimento de programas sociais compensatórios para situações de extrema pobreza; e enfraquecimento do poder dos trabalhadores e dos sindicatos com estrito controle da expressão coletiva quanto às demandas sociais.

Apesar da falta de um “pacote de reformas administrativas” coerente, desde o momento do primeiro ajuste político em 1975, o governo militar executou um conjunto de medidas que transformaram profundamente o aparelho do Estado. Dentre elas estão: as maciças privatizações de empresas públicas – deixando algumas privatizações “pendentes” e eximindo a grande mineradora de cobre – como também a privatização dos serviços públicos, especialmente a segurança social; a transferência das funções dos serviços públicos; a transferência do déficit fiscal das municipalidades em áreas de educação e saúde; a drástica redução de funcionários públicos e a eliminação de repartições; a reestruturação e enfraquecimento dos ministérios “sociais” e a modernização dos “econômicos”; a nova regionalização do país com caráter militar; legislação administrativa que gerou crescente instabilidade; e o estabelecimento de uma lei orgânica constitucional, a qual tornou ainda mais difíceis as modificações desse diploma legal.

Conseqüentemente, apesar de algumas medidas iniciais de racionalização financeira e administrativa, ocorreu, na prática, uma deterioração pronunciada da gestão pública, dado que as autoridades econômicas do regime militar consideravam o Estado, por definição, ineficiente. A permanente arbitrariedade, autoritarismo e desvalorização das funções públicas devastaram o moral dos burocratas. Seus salários foram desproporcionalmente reduzidos pelos ajustes fiscais. O governo de Pinochet, obcecado pelas privatizações, abandonou a sua sorte os empregados nos serviços públicos.

Assim, promoveu-se uma noção extremamente negativa do papel do Estado, identificando-se modernização e administração eficiente com o setor privado. O pensamento político dominante associou o setor público a idéias e imagens antiquadas, burocráticas e anacrônicas. Em conseqüência, todos os funcionários públicos foram injustamente considerados ineficientes. Essa visão preconceituosa, que negava as funções e a efetividade das políticas públicas, continuou sob os posteriores governos democráticos, entre os grupos políticos de direita e setores empresariais. Por trás desses argumentos há, por um lado, um interesse em impedir a geração de estratégias de regulamentação, e por outro, um interesse em privatizar todo o capital e serviços públicos disponíveis. No entanto, adicionalmente, há também nesse debate um aspecto político ideológico mais importante: castigar um setor que é visto como responsável pela crise de 1973 e eliminar a intervenção estatal, entendida como principal causa da politização da sociedade. Neoliberais e neoconservadores,

acentuando a ineeficácia da ação do Estado e seus efeitos supostamente danosos ao crescimento econômico, começaram a aplicar um poderoso freio à modernização endógena da administração pública, opondo-se a várias iniciativas de reforma pretendidas pelos governos democráticos.

Em 1981/82, devido à crise da dívida, o modelo econômico entrou em crise, ocasionando a eclosão de protestos populares e da oposição no espaço público. A partir de 1986, o regime conseguiu recompor parcialmente seu modelo econômico e preparar o cenário do plebiscito de 1988, na qual a oposição aceitou participar a fim de transformá-lo de mecanismo de promoção do regime em mecanismo de desencadeamento de um processo de término da ditadura e passagem a um regime democrático.

É verdade que o regime militar conseguiu impor um novo modelo de desenvolvimento, porém somente após um estrondoso fracasso nos anos 1981-1982, que, inclusive, produziu recessão durante certo período, obtendo certa recuperação a partir de 1986. Não faz sentido, portanto, falar de um milagre econômico chileno. Não obstante, não houve recuperação em relação a nenhum indicador social se comparado com os anos 70.

Em síntese, a ditadura militar e seu modelo neoliberal produziram mudança na matriz sócio-política chilena, mas como não criaram uma nova matriz, o resultado foi basicamente sua desarticulação.

## Democracia e matriz híbrida

A transição política no Chile foi desencadeada a partir do resultado do plebiscito de 1988. Naquele momento, ficou definitivamente cancelada qualquer possibilidade de regressão autoritária apesar das intenções visivelmente não democráticas do *pinochetismo* civil e militar. A transição terminou com a ascensão do primeiro governo democrático, em março de 1990. Desde então, quatro governos da Concertação de Partidos pela Democracia, coalizão de centro-esquerda, formada pela Democracia Cristã, Partido Socialista, Partido pela Democracia (PPD) e, com menor importância, o Partido Radical Social Democrata, têm dirigido o país, com dois presidentes democrata-cristãos (Patrício Aylwin, 1990-94); Eduardo Frei (1994-2000); e dois socialistas-PPD (Ricardo Lagos, 2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010). Resolvia-se assim, parcialmente, um dos grandes problemas da sociedade chilena no século XX:

a existência de uma imbricação entre atores sociais e sistema partidário que havia se expressado em nível de cada pólo partidário democrático, progressista, porém, com exceção da Frente Popular do final dos anos 30, não se havia expressado em uma coalizão democrático-progressista que unisse o centro e a esquerda. Parcialmente, pode-se afirmar que, tal fato ocorreu já que a configuração dos atores sociais havia se modificado de tal modo que já não era igualmente representável em sua integridade pelo sistema partidário.

O primeiro governo democrático de Patrício Aylwin definiu a tarefa nacional em termos de “transição para a democracia” e afirmou a idéia de um “crescimento com eqüidade”, mantendo os equilíbrios macroeconômicos e procurando corrigir os efeitos sociais do modelo econômico. Definiu, igualmente, um método de negociações e acordos pontuais chamado “democracia de consensos”. O certo é que o país já não se encontrava em transição e nem tampouco houve, como afirmamos, verdadeiros consensos. Em todo caso, qualquer que seja a crítica que se faça a essas definições por serem parciais ou insuficientes, deve-se reconhecer que houve metas e orientações e que, em relação a elas, o governo avançou. Ao contrário, cabe recordar que durante o segundo governo da Concertação – apesar de um desempenho econômico muito bom até 1997 e dos importantes progressos em termos de obras públicas e de reforma da justiça e da educação, o país esteve à deriva em matéria de projetos e orientações, de metas mobilizadoras de energias sociais e culturais, sem uma orientação compartilhada e, portanto, sem condução política. No governo de Ricardo Lagos, recuperou-se a liderança presidencial e a meta foi planejada em termos de tornar-se um país desenvolvido no segundo centenário de existência como nação independente. Não obstante, essa meta, apesar dos enormes avanços em matéria de infra-estrutura, reformas sociais e inserção internacional, está longe de ser alcançada, e nem se pode perceber se o conjunto de atores sociais e políticos estejam se encaminhando com clareza na mesma direção. No governo de Bachelet, primeiro governo paritário em um Poder Executivo formado por homens e mulheres e dirigido por uma mulher na América Latina, e que durará somente quatro anos de acordo com as reformas constitucionais de 2005, o que tem prevalecido, tanto na campanha quanto nos primeiros dez meses de governo, é a idéia de um novo estilo, chamado “cidadão”. Este se define por agendas de medidas concretas, mas por carecer de um projeto ou horizonte político que confira sentido ao conjunto da ação governamental, com exceção da proposta genérica de um sistema de proteção

que se materializaria em uma reforma provisória anunciada em fins de 2006, mas que foi avassalado por problemas que não estavam na agenda, sendo o mais significativo deles o movimento estudantil da educação média.

Mas, o término da transição não significou que, junto com governos plenamente democráticos, o regime político e a sociedade tenham alcançado a democracia propriamente dita. Tratou-se de uma transição incompleta que deu origem a uma democracia restrita, de baixa qualidade e cheia de enclaves autoritários. A tarefa não era continuar com a transição, já terminada, nem consolidar o novo regime pós-autoritário que já estava consolidado na medida em que não havia regressão autoritária possível. Era, sim, reformar profundamente tal regime e gerar uma autêntica democracia política na qual os limites da vontade e da soberania populares não fossem fixados pelos poderes de fato ou pelas minorias políticas. Em outras palavras, era preciso resolver os problemas deixados pela transição e que esta não havia solucionado.

Os êxitos relativos da democratização política chilena pagaram um preço que pode ser visto nos grandes problemas não resolvidos, isto é, fracassos relativos devido não à própria natureza do processo, e sim à sua condução política.

Tem-se insistido muito no caráter consensual da transição chilena. A verdade é que preponderou a ausência de debate sobre os grandes temas que definem a sociedade e as bases fundamentais da democracia, compensado somente pela ilusão do consenso. Este existiu apenas, na realidade, para acabar com a ditadura. O que ocorreu depois foram acordos circunstanciais ou pontuais entre governo e oposição. Porém, ninguém, em nenhuma parte do mundo, teria ousado chamar estes últimos com o nome de “democracia de consensos”. A ausência de verdadeiros consensos nos temas básicos da reconstrução da sociedade pós-ditatorial se explica, por um lado, pelo voto da minoria e dos poderes de fato (organizações empresariais, grupos econômicos que controlam os meios de comunicação, as próprias Forças Armadas, e em parte o Poder Judiciário e a minoria eleitoral de direita com capacidade de voto, dado o sistema eleitoral). Por outro lado, tal fato não ocorreu já que não houve debate sobre os temas cruciais, ou porque esse debate foi abafado pelas exigências da estabilidade econômica ou política. Por último, porque continua a existir um trauma da dissensão, do conflito e da confrontação, que são demonizados ou considerados uma patologia. E para que exista consenso social básico, deve haver debate e conflito.

Nesse sentido, os problemas centrais sobre os quais tem havido debate limitado em alguns casos e nulo em outros, mas que em nenhum deles deu origem a consensos, são: a questão da justiça em matéria de violação de direitos humanos sob a ditadura, a reforma regional, o problema *mapuche*<sup>1</sup>, o tema da igualdade e da redistribuição, os assuntos ligados à convivência e à reprodução, em geral vetados pela Igreja, o modelo constitucional, a reformulação do modelo de desenvolvimento diante da globalização, etc. Vale a pena indicar, ao contrário, que, sem dúvida, constituiu avanço importante certo consenso sobre a prioridade da educação, que deu origem à reforma educacional no governo de Frei, mas que mostrou seus limites com a mobilização estudantil de 2006, originando-se um novo debate e novos mecanismos de consenso, mais uma vez parciais e precários; a luta contra a pobreza, que gerou a Comissão Nacional contra a Pobreza, embora tenha sido omitido o tema da redistribuição; e a modernização da Justiça e a reforma do Código Penal, com a criação do Ministério Público.

Sem dúvida, a democratização política chilena teve êxito na medida em que deslocou a ditadura, impediu a decomposição da sociedade ao controlar as variáveis macroeconômicas e assegurou um governo formado pela coalizão democrática majoritária. Mas não se pode falar em “transição exemplar” ou “bem sucedida” considerando-se o resultado desse processo e a qualidade desse regime democrático. Este se caracteriza pela precariedade institucional, a ausência de poderes de fato e debilidade de representação devido às tensões entre atores políticos e sociedade. Igualmente, pela fragilidade de suas bases culturais, devido à ausência de consensos básicos e falta de coesão, unidade e direção societária, em função da debilidade do poder estatal.

A ausência de uma crise econômica inicial que, em muitos outros casos de transições, alterou a correlação de forças pró-democráticas e abriu espaços de desestabilização ou deslegitimação por parte dos poderes de fato ou por distanciamento dos setores médios populares, não obrigava os primeiros governos democráticos a adotar políticas que tivessem efeitos anti-populares ou regressivos para resolver uma crise conjuntural herdada. Não se havia herdado uma crise e sim um modelo, o que é um problema estrutural muito mais grave, que, nesse caso, não era preciso corrigir e sim substituir.

<sup>1</sup> Termo atualmente usado para designar os indígenas do centro-sul do Chile, anteriormente chamados “araucanos” (N. do T.).

Não obstante, infelizmente não foi aproveitada a consequente oportunidade de concentrar-se nos aspectos propriamente políticos para completar a transição superando-se, assim, os enclaves autoritários. Dessa forma, a prioridade absoluta conferida à estabilidade econômica, desestimulou a constituição e ação de movimentos e atores sociais bem como prejudicou sua relação com a política e os partidos.

É verdade que o Chile se destacou no último decênio entre seus pares latino-americanos por ser uma notável economia emergente da região, com índices em matéria de renda, crescimento, superação da pobreza, resumidos nos indicadores de desenvolvimento humano, que estão entre os melhores da região. No entanto, subsistem os problemas em torno do modelo socioeconômico que mencionaremos e que podem causar erosão não apenas do dinamismo do crescimento, mas também colocar em perigo os avanços realizados e a própria existência do país como comunidade no plano social.

Tal fato esteve na origem dos debates em torno da correção ou mudança do modelo econômico, que na campanha presidencial foram propostas principalmente pela candidatura de esquerda fora da Concertação.

O primeiro desses problemas se refere ao ritmo, tipo e metas do desenvolvimento econômico. A meta proposta era chegar a ser um país desenvolvido em 2010, o que já seria impossível, tanto em termos de renda per capita quanto em termos de uma distribuição “desenvolvida” dos frutos do crescimento. Nesse ponto é que se evidencia o problema de fundo. O modelo de crescimento do mundo à base do papel principal das forças transnacionais do mercado e do que se tem chamado a “nova economia”, deixou de ser um modelo de desenvolvimento. Crescimento e desenvolvimento já não caminham juntos e o problema estrutural do emprego é a melhor ilustração a respeito, o que exige intervenções diretas do Estado e da sociedade na economia. Apesar de terem sido firmados acordos econômicos internacionais de enorme magnitude e realizadas reformas sociais como o Plano Auge na saúde ou o Chile Solidário em matéria de luta contra a pobreza, essas ações foram claramente insuficientes. O debate em torno da própria natureza do modelo de crescimento baseado em exportações sem alto valor agregado e com uma taxa de desemprego que parece ser estrutural, apenas foi esboçada e em breve desapareceu, porque em todos os aspectos, sugere-se que as únicas vozes influentes e que até mesmo fixam a agenda dos órgãos públicos são as

dos grandes grupos e organismos empresariais, suas organizações sindicais e seus meios de comunicação.

E esse é exatamente o segundo grande problema não solucionado pelo modelo socioeconômico chileno: o dos atores do desenvolvimento. Por um lado, o país viveu um clima cíclico de relações entre governo e setores empresariais, passando de guerrilhas verbais com recriminações por parte do governo e ameaças do setor empresarial, a declarações de plena confiança e apoio mútuo, especialmente quando se verificaram bons resultados em se tratando da política econômica. A verdade é que, apesar de significativas exceções, o nível de ideologização e os interesses desatados de ganhos a todo custo são tão generalizados que impedem o Chile de contar com um dos motores necessários do desenvolvimento econômico no atual modelo econômico vigente no mundo, que é uma classe empresarial com responsabilidades, não em relação a lucros a qualquer preço ou no que tange a seus caprichos extra-econômicos, e sim em relação ao país, e para isso é necessário pensar em termos do país e do seu papel como agente de desenvolvimento, em permanente cooperação e relação com o Estado.

Por outro lado, persiste uma atitude crítica ou tímida a respeito do papel mais ativo do Estado quanto à sua capacidade dirigente e mobilizadora. É verdade que em uma economia altamente globalizada como a chilena, em comparação, por exemplo, aos principais sócios do Mercosul, torna-se muito difícil a formulação de políticas econômicas ativas. Mas também é verdade que, no tocante ao papel regulador e incentivador da economia, protetor no aspecto social, redistribuidor de recursos e riquezas e gerador de igualdades, além de promotor em áreas indispensáveis como a pesquisa ou o meio ambiente, com exceção das obras públicas, o Estado ainda está atrasado e cativo das auto-limitações que a ideologia neoliberal impôs como sendo de bom senso. A própria modernização do Estado, embora tenha produzido avanços importantes na informatização e nos níveis de atenção ao usuário, não escapou da perspectiva de medir-se com os indicadores próprios do mundo privado ou do mercado. Reinstalar o papel dirigente, regulador e protetor do Estado continua a ser uma tarefa prioritária, sem a qual não poderá ser resolvido o problema das desigualdades que mencionaremos. Cabe recordar que a participação do Estado no produto nacional é muito baixa e que há ampla margem para passar de um modelo liberal a um modelo social-democrata sem que isso afete o crescimento.

O terceiro problema se refere às consequências da situação econômica no campo social, que significaram um relativo estancamento, especialmente quanto ao emprego, as igualdades socioeconômicas e a capacidade de ação dos grupos e setores sociais mais afetados.

No que diz respeito à questão do emprego, ainda que se tenham produzido indubitáveis avanços como o seguro-desemprego e a criação de novos postos por parte do Estado, e que os números do desemprego tenham declinado no último ano com importante criação de postos de trabalho, a questão de fundo permanece: atualmente o crescimento deixou de ser equivalente a desenvolvimento e integração social e, portanto, nos termos da OIT, “emprego decente para todos”, o que obriga a introduzir modificações no modelo de crescimento, bem como ações complementares que podem ser contraditórias em relação a algumas de suas premissas ou pressupostos, de maneira a voltar a vincular crescimento e desenvolvimento.

No plano das desigualdades socioeconômicas, deve-se recordar que este é o calcanhar de Aquiles da sociedade chilena, na medida em que a pobreza, pelo menos na dimensão estatística, reduziu-se significativamente, como indicamos, em grande parte devido ao crescimento e às políticas sociais eficazes do Estado. Na campanha presidencial de 2005/2006, voltou a surgir o tema da desigualdade como principal problema da sociedade chilena e isso esteve presente em todas as candidaturas, inclusive a da direita. Não obstante, o elemento principal para gerar maior igualdade, que é a redistribuição, na qual um de seus elementos indispensáveis é a reforma tributária, tem estado ausente nos programas tanto da direita opositora quanto da Concertação bem como nas medidas do governo. A única providência a respeito foi o aumento do IVA, com caráter eminentemente regressivo.

Assim, como o modelo de desenvolvimento prévio baseado na industrialização e na presença do Estado tinha certos defeitos intrínsecos na qual era preciso corrigi-los a partir do exterior, este também tem perversões que fazem parte de sua natureza. Com efeito, o modelo econômico predominante não favorece, como ocorria no caso da industrialização e em relação à participação do Estado em outras décadas, a criação de bases materiais e institucionais na qual possam constituir-se atores sociais que organizem de maneira estável as novas demandas e que possam expressar-se ou negociar com representantes na instância política, isto é, os partidos. Ao

desestruturar a ação coletiva, privilegia-se somente a dimensão corporativa ligada ao poder econômico e geram-se ações defensivas esporádicas. A isso se deve acrescentar a ausência de um corpo institucional adequado tanto no que se refere às normas e regulamentações quanto à organização do Estado em relação à solução de conflitos e demandas sociais, o que ficou demonstrado nos escândalos por denúncias de propinas e fraudes no setor público durante 2002 e 2003 e que levou a uma agenda de reformas parciais importantes, mas que não transformaram a estrutura do Estado e nem sua relação com a sociedade.

A falta de contrapeso entre organizações sociais, especialmente dos setores mais vulneráveis e os atores mais poderosos que atuam na economia, os poderes de fato, não apenas parece ter incrementado, mas sim, tornou-se mais agudo. Isso faz com que os atores sociais debilitados se vejam obrigados a escolher como única tarefa de sua ação seus próprios problemas particulares, com o que diminui sua preocupação com as grandes questões nacionais e aumenta sua demanda puramente corporativa. Tal fato se reforça por não se contar, como em outra época, com um sistema partidário no qual os setores sociais se sintam ouvidos e incorporados pela classe política, com exceção da direita, que expressa direta e unicamente os interesses empresariais e militares, e do Partido Comunista, sem maior projeção política, que aproveita qualquer descontentamento contra os governos da Concertação.

Se algo parece ser bem sucedido no modelo econômico chileno é sua inserção no processo de globalização. É evidente que a economia chilena tem sofrido o impacto da globalização de maneira mais forte do que outras economias do continente, entre outros motivos, devido a sua própria dependência histórica em relação aos fatores externos em todos os planos, mas também por causa da natureza de sua economia, mais aberta do que as demais, consequência, em parte, da abertura e dos ajustes feitos antes que a globalização se impusesse como fenômeno central do fim do século. Em matéria econômica, mais de 50% do PIB estão vinculados ao setor externo.

Quanto à pobreza, a política dos governos da Concertação tem implicado, entre outras medidas, em um aumento sustentado do gasto social, na criação de órgãos especiais como o Fosis no Ministério do Planejamento, a Comissão Nacional para Superação da Pobreza, o Programa Chile Solidário e Ponte, que implicam em forte assistência direta a todas as famílias dos setores mais pobres

e, recentemente, a definição de políticas sociais, bem além de seus aspectos focalizados, constituindo-se em uma política orientada a respeitar e promover direitos garantidos judicialmente no quadro de um Estado de proteção, cujo exemplo seria o Plano Auge na saúde, a expansão da educação pré-escolar e a reforma previdenciária.

Vale a pena mencionar que os últimos dados da pesquisa Casen divulgados em junho de 2007 mostram uma melhora na situação da pobreza e indigência, resultado dos programas e princípios abordados.

Diante de tudo isso, há duas considerações a fazer acerca dessa matéria. Por um lado, existe um debate sobre o modo de cálculo da pobreza no sentido de que, se for recalculado em termos atuais o valor da cesta básica, a pobreza atingiria cifras próximas ao dobro do que indica a pesquisa Casen, o que não implica em desconhecer a tendência positiva, e sim em relativizar os resultados estatísticos. Por outro lado, é evidente que qualquer que seja o cálculo, varia-se, assim, uma linha estatística e não uma linha sociológica, ou seja, é possível ou cair em qualquer ponto da linha ou não possuir as condições estruturais de sustentação de uma situação de não-pobreza, o que significa continuar a ser sociologicamente pobre, ainda que esteja acima da linha da pobreza em um determinado momento.

No que se refere à distribuição de renda, somente no último período conseguiu-se certa melhoria, porém esta foi mais aparente do que real se for calculada a distância em termos de *decís* ou *percentis*. Também cabe assinalar que a distribuição de rendas autônomas melhora consideravelmente em favor dos mais pobres quando há intervenção do Estado.

## Síntese e conclusões

A matriz sócio-política clássica chilena privilegiou a articulação e imbricação entre forças sociais e partidos políticos. Foram estes, de centro e de esquerda em conjunto nos anos 30 (trinta) e separadamente nos anos 60 (sessenta), que desempenharam o papel de “coalizão redistributiva”, o que expressava a função central da política na definição e trajetória do modelo de desenvolvimento.

O regime militar e as transformações socioeconômicas impulsionadas por ele e que representaram basicamente a passagem a um novo modelo de

desenvolvimento, tiveram um significado mais profundo do que a simples desarticulação da sociedade predominante até os anos 70 (setenta). Tentou-se substituí-la por outra. Em seu tipo puro, tratava-se de um projeto neoliberal que implicava mais do que na atomização da economia em relação à política e sim na utopia da subordinação desta àquela. Apostava-se nos mecanismos de mercado como nova “coluna vertebral” constituída por atores sociais que substituíssem tanto o sistema de representação partidária quanto o papel referencial central do Estado.

Do ponto de vista da desarticulação da matriz anterior, o regime militar obteve êxito. Sob a perspectiva de sua substituição pela matriz neoliberal, constituiu-se em fracasso. Nem ficou de pé o antigo modelo socioeconômico e nem se impôs consistentemente o modelo neoliberal no que tinha a ver com a estratégia de crescimento, pelo menos desde que se estabeleceu um regime democrático, por mais baixa que fosse a qualidade deste. Junto à decomposição do modelo anterior, subsistem alguns de seus elementos em uma nova articulação com traços parciais do projeto neoliberal e com características novas que não pertencem nem a um e nem ao outro modelo.

Desse modo, o Chile da pós-transição representa o oposto da tese de Aníbal Pinto relativamente à matriz clássica, que definia uma contradição básica entre uma economia atrofiada e um sistema político, institucional e cultural desenvolvido. Essa debilidade do sistema econômico estabelecia a questão de dar autonomia à economia em relação às suas amarras políticas. Atualmente, o problema é exatamente o inverso: uma economia em decolagem, pelo menos até meados dos anos 90 e recuperando seu ritmo por volta de 2005, porém bastante isolada do país e da sociedade. Frente a isso, um sistema político, institucional e cultural atrofiado. Basta recordar os enclaves autoritários (Constituição e institucionalidade, clima de impunidade pela violação dos direitos humanos sob a ditadura e soluções parciais em matéria de justiça, existência de atores não democráticos caracterizados pelo “pinochetismo político”); a debilidade do sistema de descentralização e regionalização; a crise do sistema educacional e o colapso da educação superior; a enorme debilidade dos atores sociais especialmente para negociar com o poder econômico; o atraso do corpo institucional em relação à organização familiar; e ainda, as dificuldades quanto à redefinição do novo papel dirigente e protetor do Estado. Sem desconsiderar os avanços que o sistema democrático realizou em vários desses planos, estes são sempre parciais já que permanecem esbarrando no quadro constitucional

herdado. Por sua vez, a natureza do modelo socioeconômico impediu que, nos momentos de crise econômica, como os ocorridos em 1998 e 1999, houvesse recursos institucionais que permitissem enfrentá-la.

Assim, parecia que o país estava diante de uma matriz sócio-política ou de uma sociedade do tipo híbrida em relação a seu modelo predominante de constituição na maior parte do século XX. Ela apresenta um traço de continuidade e um traço de ruptura, além de elementos que se definem autonomamente e que são caracteristicamente emergentes.

A ruptura consiste no fato de que a economia se tornou autônoma em relação à política, e submeteu-se aparentemente à sua própria dinâmica de desenvolvimento, na qual o Estado somente aponta a direção, mas não a define. Mas isso não significa que a economia obedeça a dinâmicas próprias do desenvolvimento nacional, e sim que essa autonomização em relação à política ou ao Estado é acompanhada por uma nova subordinação ou dependência, desta vez em relação às forças transnacionais dos mercados. Provavelmente, o elemento central desse debate, tenha sido que o modelo socioeconômico de crescimento deixou de ser um modelo de desenvolvimento, ou dito em outras palavras, que a economia não foi capaz de assegurar por si mesma a integração social, conforme se pode ver no caso da questão do emprego.

Os conflitos sociais refletem a contradição entre um país que resolve relativamente bem seus problemas econômicos de curto prazo, mas que deixou pendentes ou mal resolvidos os problemas institucionais, políticos e culturais e também os que se referem a um modelo de desenvolvimento de longo prazo sustentável socialmente, no qual o problema central é a questão da desigualdade social. Diante das fórmulas de desenvolvimento seguidas antes da ditadura militar e diante do modelo neoliberal, os governos democráticos definiram sua estratégia como de desenvolvimento com eqüidade. Tanto no campo do crescimento econômico, até a crise de 1997-1998, quanto no da superação da pobreza e no item relativo ao gasto social do Estado, os avanços têm sido significativos. Não obstante, as desigualdades socioeconômicas se mantêm e em alguns casos até aumentaram.

É evidente que já não se pode afirmar que o problema chileno não é mais a “transição à democracia e à economia de mercado”, como foi indicado há mais de uma década, no início dos anos 90. Se a democracia alcançada é incompleta e de débil qualidade, nesse caso, já não estamos diante de uma

situação de transição e sim da necessidade de uma profunda reforma política. Por outro lado, o modelo econômico de mercado neoliberal ou “modelo privatizador” está esgotado como base de um desenvolvimento nacional integrado e auto-sustentável não apenas no Chile, como também em todas as partes do mundo. O mundo se move atualmente com dificuldade entre as tendências globalizadoras e a necessidade de recolocar o papel orientador dos Estados Nacionais e suas alianças.

Sem voltar ao debate a respeito da subordinação da economia à política, o que é praticamente impossível, cabe pensar em fórmulas alternativas às atuais, que passam por restituir ao Estado, em nível nacional e dos blocos supranacionais, um papel dirigente quanto ao desenvolvimento, estabelecer marcos regulatórios normativos sobre as forças do mercado e assegurar o controle dos cidadãos sobre tais marcos e forças. Em outras palavras, reconhecendo que política e economia são questões diferentes e autônomas, trata-se, nesse caso, de introduzir princípios éticos da democracia quanto ao funcionamento dos mercados.

Dito de outra forma, o que está em jogo nos próximos anos é a existência do país como comunidade em um sentido coletivo no qual expresse sua pluralidade e diversidade. O projeto de país, suas formas de convivência, as identidades que o constituem e sua inserção autônoma no mundo globalizado, são os pontos centrais da política atual.

Assim, os problemas fundamentais do país pós-transição têm a ver com a organização da *polis*, da capacidade de condução, de fazer com que na política se expressem os problemas culturais e sociais e que a economia se ligue ao desenvolvimento geral da sociedade. Isso quer dizer que não há propriamente uma crise sob o aspecto político e sua legitimidade, nem sequer entre os jovens. O que há é uma crise da capacidade e da atividade políticas para dar conta do que é político, e não girar em torno de si mesma. A longo prazo, o risco é que isso leve a uma crise de legitimidade.

A situação atual de congelamento da dimensão político-institucional, bem como uma base econômica dependente da economia transnacional, se explicaria por dois fatores. Por um lado, a presença dos enclaves autoritários institucionais defendidos pela oposição de direita, herdeira do regime militar. Por outro lado, a ausência de modelos e projetos alternativos de caráter político-cultural, sendo que uma das causas é o próprio êxito obtido pelos governos

na Concertação. Dada essa ausência, predominam as “forças naturais” da economia transnacional.

Pareceria ser muito cedo para resolver a questão, caso soubéssemos se estamos diante de uma matriz emergente de relações entre Estado e sociedade ou de uma situação de transição a outro modelo ainda desconhecido. As indagações suscitadas pela situação econômica mundial e pelo futuro dos processos de globalização acentuam essa dúvida.

Em todo caso, o futuro da sociedade chilena está em sua capacidade de construção de um sistema sócio-político que resgate a idéia de uma comunidade nacional e que não se reduza a um mercado nem a um conjunto de instrumentos e técnicas. O país já não necessita de um “milagre econômico”, e sim de um grande salto adiante, que deve ser político, institucional e cultural.

## Bibliografia

- Angell, Alan. “Chile Since 1958.” In: Bethell, L. (ed.) *Chile since independence*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1993.
- Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.
- Corbo, Vitorio. “Problemas, teorías del desarrollo y estrategias en América Latina.” *Estudios Públicos*, nº 32, 1988.
- Correa S., Sofía et al. *Historia del siglo XX chileno: balance paradojal*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2001.
- Díaz, Álvaro. “Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica.” In: *Revista Mexicana de Sociología* nº 14 (Octubre-Diciembre), 1994.
- Drake, Paul e Iván Jaksic, eds. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM Ediciones, 1999.
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Políticas económicas en Chile 1957-1970*. Santiago: Cieplan-Universidad Católica de Chile, 1973.
- Ffrench-Davis, Ricardo. “Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile, 1950-1989”. In: *Colección Estudios* nº 28. Santiago: Cieplan, 1990.

- Ffrench-Davis, Ricardo. *Entre neoliberalismo y crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI Eds., 2004.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP). *La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social*. 1: 52. Santiago: FNSP, 1996.
- Garretón, Manuel Antonio. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Garretón, Manuel Antonio. "Balance y perspectivas de la democratización política chilena." In: Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant Rondón. *La Caja de Pandora, el retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta/Ariel, 1999.
- Garretón, Manuel Antonio. *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al fin de siglo*. Santiago: LOM Editores, 2000a.
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinosa. *Tendencias de cambio en la matriz socio-política chilena. Una aproximación empírica*. Santiago: Informe final Proyecto Fondecyt. Marzo, 1995.
- Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria, 1986.
- Heise Julio. *150 años de evolución institucional*. Santiago: Ed. Andrés Bello, 1977.
- Marcel, Mario. "Privatización y finanzas públicas." In: *Colección Estudios*. nº 26. Santiago: Cieplan, 1989.
- Marcel, Mario y Carolina Tohá. "Reforma del Estado y la gestión pública." In: René Cortazar y Joaquín Vial (eds.). *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago: Cieplan-Domen, 1998.
- Meller, Patricio. *Un siglo de economía política chilena. 1880-1990*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1996.
- Menéndez-Carrión, Amparo y Alfredo Joignant Rondón. *La Caja de Pandora, el retorno de la transición chilena*. Santiago: Editorial Planeta/Ariel, 1999.
- Moulián, Tomás. "Desarrollo político en Chile". In: *Colección de Estudios*. nº 18. Santiago: Cieplan, 1982.
- Moulián, Tomás. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: Ediciones LOM, 1997.

- Oyarce, Héctor. *Los procesos de modernización, el Estado y la política*. Santiago. (Manuscrito), 1997.
- Pinto, Anibal. *Tres ensayos sobre América Latina y Chile*. Buenos Aires: Solar-Hachette, 1971.
- Raczynski, Dagmar. "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos." In: *Colección de Estudios*. nº 39. Santiago: Cieplan, 1994.
- Suárez, Christian. "Reseña del gobierno de Chile." In: *Selección de Documentos Clave 7*. Caracas: CLAD, 1990.
- Toloza, Cristián y Eugenio Lahera. *Chile en los noventa*. Santiago: Dolmen Ediciones, 1998.
- Varios autores. *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década*. Santiago: Cuadernos del Bicentenario, 2003.
- Vergara, Pilar. *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: Flacso, 1985. [DEP](#)

# Colômbia: política externa, economia e o conflito

*Marta Lucía Ramírez\**

## 1. Conflito na Colômbia e sua incidência internacional

Antecedentes:

O atual conflito colombiano não pode ser visto sob uma ótica recente. Obedece a um longo processo de fragmentação territorial, exclusão política, pobreza e uma tradicional polarização política e deve, portanto, ser visto como um processo de duração média. Os grupos armados ilegais que atualmente operam no país se baseiam em fatores históricos para legitimar suas ações, atacar o Estado e combater as elites políticas e econômicas do país. Há quem afirme que as décadas de conflito armado sofridas pela Colômbia respondem a uma tendência histórica belicista dos próprios colombianos, deixando de lado os êxitos e as importantes realizações das instituições nacionais como, por exemplo, o ser a democracia mais antiga do continente sul-americano e a quase total ausência de regimes ditatoriais autoritários no século XX.

\* Senadora. Repùblica da Colômbia.  
kvallejoc@hotmail.com

A partir da década de 30 do século XIX, após a dissolução da Grã-Colômbia, a nova nação entrou em uma série de contendas políticas, ideológicas e de lutas pelo poder nas quais se enfrentaram principalmente os liberais e os conservadores e também regiões inteiras entre si. Entre 1899 e 1903 ocorreu a chamada Guerra dos Mil Dias<sup>1</sup>. Essa última grande guerra civil terminou com a derrota dos liberais e assegurou um longo período de governos conservadores. No entanto, o verdadeiro resultado final dessa e de todas as outras guerras intestinas foi a fragmentação do território, o freio ao desenvolvimento econômico do país e a precariedade do Estado central. A consequência mais visível dessa situação foi a perda do istmo do Panamá, até essa época território colombiano.

Em abril de 1949 ocorreu o assassinato do candidato presidencial Jorge Eliecer Gaitán, carismático líder popular. As teorias de conspiração, as acusações de parte a parte e o desespero desataram a fúria das classes populares em todo o território nacional e polarizaram o país ainda mais. Com esse fato principia o sangrento período conhecido como “La Violencia”, considerado por muitos como o episódio inicial do atual conflito colombiano. Durante esses anos, os partidos políticos, liberais e conservadores, voltaram a dirimir suas divergências pela via das armas. Vale esclarecer que dessa vez não houve uma guerra civil como as do século XIX. No caso, foram iniciativas que também provinham da sociedade colombiana e do campo. Eram violentas formas de resolver problemas econômicos, de propriedade da terra e de exclusão política, entre outros – consequências de divergências ideológicas. Fala-se de uma guerra civil não-declarada, com intensas perseguições políticas, algumas praticadas pelo próprio governo conservador e outras pela autodefesa liberal. Nascia a figura do bandoleiro, camponês freqüentemente liberal que fugia das perseguições políticas e se deslocava para terras inóspitas do Sudeste do país, onde formava suas próprias comunidades à margem do governo central, convertendo-se no germe do futuro guerrilheiro.

O período de “La Violencia” foi resolvido por meio da breve ditadura militar do General Rojas Pinilla (1953-1957), único ditador na história recente de nosso país. Em reação à ditadura surgiu em 1957 a Frente Nacional.

---

<sup>1</sup> Acosta, Gutiérrez, Leonardo, Coronel (R). *Conflito colombiano, história e contexto*. Imprensa das forças militares do Exército da Colômbia.

Com o objetivo de acabar com as disputas políticas, os dirigentes liberais e conservadores acordaram a alternância de cada um dos partidos no poder ao longo de quatro períodos presidenciais. Embora tivesse o acordo conseguido reduzir a polarização bipartidária e os índices de violência, ele deixou fora muitos setores que não integravam o escopo das facções tradicionais. Essa exclusão política foi considerada mais um fato da retenção do poder pela oligarquia da Colômbia e levou muitos setores excluídos a tomar posições mais radicais. Nesse momento se verifica o início de novos matizes de violência ligada às falas de feição comunista, que tinham por objetivo realizar transformações revolucionárias no Estado incubando guerrilhas como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e o ELN (Exército de Libertação Nacional), entre outras.

Em tal seqüência de idéias identificam-se outros fatores que explicam a aparição dessas organizações criminosas na primeira metade dos anos 50 e 60: a dinâmica da Guerra Fria, a Revolução Cubana, a crise interna e institucional colombiana, os problemas agrários no país, a radicalização da juventude, em especial a estudantil, os recuos das autodefesas camponesas liberais da época de La Violência e as tendências ao radicalismo político em alguns dos setores de líderes sindicais, fatores esses que, unidos, geraram a consolidação das guerrilhas tais quais as conhecemos hoje.

Em seguida analisaremos o surgimento e as condições atuais dos grupos guerrilheiros mais importantes em todos os tempos na Colômbia, as FARC e o ELN. Deixaremos de lado as outras guerrilhas que surgiram nos anos 70, como o EPL e o M-19, já que essas não mais existem e, portanto, não configuram atualmente o conflito colombiano.

## **A guerrilha das FARC – EP**

A guerrilha das FARC surgiu formalmente em 1964 como união de vários grupos que resolveram recusar uma amnistia geral oferecida pelo Presidente Alberto Lleras Camargo a todos os grupos de bandoleiros que se haviam transferido para a região das planícies orientais colombianas. Ali conseguiram formar uma importante base social, que em muitos casos suplantou a precária presença do Estado. Eles se definiram como grupos guerrilheiros de feição marxista-leninista e começaram a buscar a tomada do poder pela via da

derrubada militar do governo do momento, alentados pela vitória de Fidel Castro em Cuba<sup>2</sup>.

As décadas dos 60 e 70 transcorreram sem grandes mudanças para a guerrilha das FARC. Eram um grupo de camponeses armados que tomaram posse de terras isoladas e longínquas do acontecer nacional. Só em 1982, durante a Sétima Conferência Nacional, as FARC optaram por uma estratégia que juntasse “todas as formas de luta”, isto é, a luta nos âmbitos político, social, econômico e militar. A organização adotou a sigla EP, Exército do Povo, cuja estratégia passou da defensiva a uma ofensiva total em busca da tomada do poder político tornando-se uma constante ameaça para o Estado colombiano e para todos os governos legitimamente constituídos até o presente<sup>3</sup>.

### A guerrilha do ELN<sup>4</sup>

O Exército de Libertação Nacional (ELN) surgiu no cenário público do país na década de 60. Buscava derrubar o governo colombiano por meio de uma revolução de tipo marxista com um sistema de ordem socialista, que pretendia erradicar o capitalismo do Estado colombiano. Desde o princípio, a diferença entre o ELN e as FARC é que o primeiro foi um movimento criado por estudantes universitários estimulados pela revolução cubana, com marcada influência dos ideais políticos de Ernesto “Che” Guevara e a participação e influência da “teologia da libertação”<sup>5</sup> ao passo que as FARC são um movimento camponês originado mais na preciso de autodefesa que de um verdadeiro objetivo político.

Hoje, o ELN se encontra em um processo de paz com o atual governo. Embora a organização ainda exista, está fracionada e claramente enfraquecida graças aos duros golpes militares desferidos contra ele pela força pública da Colômbia.

---

2 Pizarro, Leon Gomez; Marquetalia, Eduardo. *El mito fundacional de las FARC*. Publicação da Universidade Nacional da Colômbia UN, Unimedios, nº 57, 9 de maio de 2004.

3 Ibid. Unimedios. Nº 57. 9 de maio de 2004.

4 [www.Semana.com/wf\\_Imprimir\\_Articulo\\_Aspx?Idart=100803&ver=COIXOxSMba...14/04/2008](http://www.Semana.com/wf_Imprimir_Articulo_Aspx?Idart=100803&ver=COIXOxSMba...14/04/2008).

5 Rangel, Alfredo Suárez. “El conflicto armado en Colombia y la experiencia internacional.” Capítulo 6, p. 166. In: *Guerra Insurgente*. Intermedio Editores, 2001.

## Expansão e consolidação das guerrilhas e surgimento de grupos paramilitares

Durante a Presidência de Belisario Betancur (1982-1986) impulsionou-se outro processo de paz que gerou condições de diálogo com as FARC e outros grupos guerrilheiros. Apesar de vários desses grupos se abrigarem nas anistias oferecidas, as FARC e outras guerrilhas optaram por expandir-se em busca do controle de algumas partes do território onde era mais débil a presença do Estado. Ao mesmo tempo crescia a influência do narcotráfico e do cartel de Medellín, principalmente.

Durante esse período começaram a surgir as primeiras organizações paramilitares nas regiões do país em que a ação guerrilheira estava amedrontando a população civil, de modo especial importantes pecuaristas e comerciantes, por meio de seqüestro, extorsão e roubo de bens e gado. Em princípio, esses grupos eram de caráter civil e alegavam ter o objetivo de proporcionar segurança a populações desprotegidas pelo Estado. Apesar de seu rápido crescimento, o fenômeno continuou a ser tratado como elemento isolado, não sendo considerado verdadeira ameaça à estabilidade do Estado.

A expansão desse grupo se deu graças a vários fatores como, por exemplo, o apoio da sociedade civil e dos pecuaristas, comerciantes e empresários das regiões onde os paramilitares fizeram recuar a guerrilha. O apoio de alguns membros da força pública foi igualmente importante. As autodefesas começaram a executar tarefas “sujas”, que as forças do Estado não podiam levar a cabo. Em muitos casos atuavam, ainda que de forma independente, com o beneplácito de setores das forças militares, mas vale esclarecer o seguinte: a criação ou o apoio desses grupos jamais correspondeu a uma política de Estado como aconteceu em outros países como, por exemplo, a Guatemala, durante o governo militar de Rios Montt, quando se chegou até mesmo à sua regulamentação.

Em 1991 foi redigida uma nova Constituição política tendo como principal ideal fazer convergir todos os setores que não se percebiam incluídos no plano político da Colômbia – através de uma abertura democrática dando espaço a novos setores e novos partidos políticos<sup>6</sup>. Como a prioridade da

---

<sup>6</sup> Gutiérrez, Francisco Saninb. Professor do Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais da Universidade Nacional da Colômbia. Revista *Análisis Político*, n. 57, Bogotá, maio-agosto, 2006, p. 106-125.

administração Gaviria se concentrava na luta contra os cartéis da droga e especificamente contra o Cartel de Medellín, chefiado por Pablo Escobar, a consequência foi descuidar-se das organizações paramilitares, que já se aliavam abertamente com outros chefões da droga. O caso mais célebre foi a organização de “Los Pepes”, uma suposta aliança entre os irmãos Castaño, chefes de autodefesas, e o cartel de Cali para liquidar o cabeça do narcotráfico na Colômbia, Pablo Escobar. Os grupos “Paras” aumentaram a complexidade da situação do conflito interno colombiano com o surgimento de mais um grupo gerador de violência. Disputaram o negócio da droga com os grupos guerrilheiros e outros cartéis. A ferro e fogo tomaram o controle de regiões inteiras que funcionavam como corredores estratégicos ou abrigavam grandes cultivos ilícitos. À medida que avançavam, essas organizações montaram uma série de redes mafiosas, que pelos meados dos anos 90 se viram permeadas pelo negócio do narcotráfico, justificando-se com a desculpa de obterem recursos para suas campanhas anti-subversivas. Por fim, o dinheiro do narcotráfico foi utilizado para custear os seus poderes locais e os principais *capos* mafiosos se enriquecerem desmesuradamente. A criação do grupo Autodefesas Unidas da Colômbia em 1997 (AUC) e o ocultamento à opinião pública do seu caráter narcotraficante revelou na época e até o início desta década que se tratava de uma organização com certa motivação política oposta às guerrilhas, justificando seu aparecimento e permanência como grupo anti-subversivo.

Por sua parte, as FARC, que face ao ataque das forças governamentais contra os principais *capos* do cartel de Medellín passaram da vigilância dos cultivos ilícitos e laboratórios de processamento da droga a tomar o controle do negócio do narcotráfico em todas as suas fases e que nos anos 80 possuíam mais de novecentos homens e nove frentes de combate, chegaram a ter quase 15 mil homens e 60 frentes de combate nos anos 90. No mesmo período, o ELN teve um crescimento de 70 combatentes e três frentes de ação a 3.500 homens e 30 frentes. Em meados da década de 80, esses grupos armados ocupavam 175 municípios dentre os aproximadamente 1.092 existentes na Colômbia.

## Presidência de Ernesto Samper

O período presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se viu gravemente afetado pelos escândalos derivados do desvio de fundos do

narcotráfico para sua campanha política à Presidência da Colômbia. Isso motivou os grupos guerrilheiros a combater o Estado colombiano afirmando que esse era narcotraficante e ilegítimo. A grave crise política, somada à ausência de legitimidade, produziu paralisação nas Forças Armadas e na ação do Estado.

### Presidência de Andrés Pastrana

O Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) procurou sanear 42 mil quilômetros quadrados do território nacional em busca de uma negociação de paz com as FARC. Esse processo, como se sabe, terminou em rotundo fracasso dada a carência de vontade política do grupo guerrilheiro e a ausência de confiança entre as partes. Ao longo desses anos, as FARC se consolidaram no Sudeste do país e aumentaram a atividade narcotraficante e o número de seqüestros. Foi durante esse processo de paz que Ingrid Betancourt, candidata presidencial, e a maioria dos seqüestrados políticos foram aprisionados.

### Governo de Álvaro Uribe Vélez

O fracasso dos diálogos de paz e a percepção que dominou a população colombiana sobre a falta de vontade política de certos grupos guerrilheiros catapultaram à Presidência da República (2002-2010) Álvaro Uribe e sua política de mão-de-ferro perante esses grupos. Um de seus projetos principais foi o Plano Colômbia, parte da política de Segurança Democrática, a ser exposta como mais detalhes adiante.

### O conflito depois do 11 de setembro

No contexto interno colombiano, os grupos armados com tendência comunista e à margem da lei ficaram sem bases quando ocorreram o desmoronamento do mundo socialista e a reorganização do Estado, que teria início logo depois da promulgação da Constituição de 91. Não obstante, as novas formas de financiamento como as extorsões e o inicio do narcotráfico, seqüestros e tráfico ilegal de armas, entre outros, fizeram o conflito colombiano ficar mais dinâmico do ponto de vista financeiro e militar, o que permitiu a sua continuidade.

Após as ações terroristas em setembro de 2001 nos Estados Unidos e os acontecimentos do 11 de março na Espanha, produziu-se a configuração de uma nova ordem mundial que focaliza a batalha com o terrorismo em todas as

suas formas. Por serem grupos de narcotraficantes que empregam processos terroristas contra a população civil e ser considerados um perigo à segurança nacional dos americanos do Norte, os grupos guerrilheiros e paramilitares estão incluídos nos catálogos de grupos terroristas elaborados pela União Européia e pelos Estados Unidos.

### **A política exterior colombiana e os novos desafios**

A diplomacia colombiana se adaptou às novas exigências do mundo globalizado e interdependente. Robusteceu as relações bilaterais praticamente com todos os países do continente americano. Desenvolveu estratégias de integração com toda a região latino-americana, especialmente com os países andinos. Avançou na concepção de progresso integral da região, em especial das zonas de fronteira. Para esse propósito, foram fortalecidas as comissões de vizinhança com países como o Brasil, o Peru, a Venezuela, o Panamá e a Nicarágua. O país viu também com especial atenção o potencial cultural e econômico de nações caribenhas e centro-americanas impulsionando planos de cooperação com governos que até há pouco não faziam parte do interesse nacional.

Por outro lado, a Chancelaria colombiana se converteu em ator principal na luta contra o narcotráfico, as drogas e os grupos armados à margem da lei. Junto com a Presidência da República, implementou as campanhas para promulgar o Conceito de Responsabilidade Compartilhada. O objetivo dessas campanhas é conscientizar os consumidores de droga sobre os devastadores efeitos que tem “cada dose de cocaína aspirada, e que não apenas está prejudicando a si mesmo como também está matando um colombiano”. As consequências diretas do consumo de drogas na Europa ou nos Estados Unidos são a ampliação do crime organizado, os assassinatos, os seqüestros e a destruição do meio ambiente por causa dos tóxicos e herbicidas utilizados nos cultivos ilícitos.

A transnacionalização do conflito armado colombiano é agora inocultável, especialmente após a operação militar que terminou com a vida de Raúl Reyes, segundo no comando das FARC, em território equatoriano. Os computadores encontrados em seu acampamento expõem a insistente infiltração e as diferentes atividades que esse grupo manteve nos países andinos. O mais preocupante é que, de acordo com essas e muitas outras provas coligidas pelo Estado colombiano e por agências internacionais, a tolerância

demonstrada por alguns de nossos vizinhos para com esse grupo terrorista se acha igualmente comprometida. Vários dos países envolvidos na passada crise de março, criticando com dureza o governo colombiano e as forças militares da Colômbia pela morte de Raúl Reyes, foram sistematicamente advertidos quanto à situação por órgãos de inteligência colombianos<sup>7</sup>.

A cruzada diplomática empreendida pela Chancelaria colombiana também trouxe bons resultados. Hoje em dia contamos com o resoluto apoio de governos decididos a combater o terrorismo em seus próprios territórios. É o caso do Brasil, com o qual temos altos níveis de cooperação em temas de narcotráfico e lavagem de ativos.

A política exterior colombiana também está comprometida com a luta contra as novas ameaças globais que não apenas afetam nosso país mas também todo o hemisfério: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crime organizado, meio ambiente, pobreza, desastres naturais, emigração e outros mais<sup>8</sup>. Os temas relacionados com a proteção aos direitos humanos e com o direito humanitário internacional integram ativamente a agenda interna colombiana. A política externa da Colômbia durante o governo Uribe projetou programas tendentes a melhorar as condições de vida de nossos compatriotas nos diversos países de residência e seu processo de inserção nas sociedades locais. Foram assinados com países receptores de imigrantes colombianos acordos educativos, trabalhistas, migratórios, de segurança social e de redução do custo da remessa de recursos financeiros assim como incentivos para esses colombianos poderem poupar e adquirir moradia.<sup>9</sup> Assim, o governo colombiano conseguiu converter “uma política externa para o Estado em uma política externa para a sociedade”<sup>10</sup>.

---

7 Os países foram alertados da seguinte forma: em duas ocasiões, a Bolívia; em 16, o Equador; em 10, a Venezuela; em 4, o Peru; em 4, o governo da Argentina; em 7 o Brasil – com respeito à presença de membros e de contatos do grupo terrorista, além da localização de acampamentos e até mesmo das atividades ilícitas que estavam sendo conduzidas no Equador e das emissões que se encontram em seu território.

8 Rojas Aravena, Francisco. *Seguridad en las Américas. Los desafíos post-conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos.* p. 7.

9 Conceptos Rectores de la Política Exterior Colombiana, 2002-2006.

10 Ardila, Marta; Cardona, Diego; Tickner, Arlene B. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol – Hans Seidel – Stiftung, 2002.

## 2. A Política de Defesa e Segurança Democrática

Quando Álvaro Uribe Vélez tomou posse como Presidente da República no ano de 2002, a guerrilha das FARC estava revitalizada e assentada fortemente em importantes zonas do país após o revigoramento alcançado por ocasião das conversações de paz com a administração anterior de Andrés Pastrana. As chances de uma saída negociada para o conflito eram ínfimas. Uribe liderou o planejamento da Política de Defesa e Segurança Democrática, fundada na reconquista do território nacional por parte da Força Pública e das instituições do Estado, reconhecendo o narcotráfico como uma das principais ameaças à integridade da população civil e o terrorismo como seu principal instrumento de ação.

O rotundo sucesso dessa política derivou da circunstância de não apenas focalizar o componente castrense da guerra e o fortalecimento das Forças Armadas mas também reconheceu que, sem a articulada ação de todos os organismos estatais e da população civil, não seria possível manter o controle territorial conseguido pelas forças militares. Uribe Vélez determinou que, simultaneamente com a tomada militar, o aparelho estatal deveria fazer-se presente nos territórios recuperados para levar educação e desenvolvimento econômico e social às regiões com o objetivo de fortalecer a população civil e conseguir, desse modo, a sua colaboração a fim de evitar que os bandos narcoterroristas voltassem a tomar o controle da área. Além do mais, seria o instrumento mais eficaz para evitar o recrutamento de novos civis.

Foi instaurada nas Forças Armadas uma política de estímulo à eficiência, à transparência e à prestação de contas para melhorar as finanças da instituição militar. O tema da defesa dos direitos humanos por parte da força pública foi de suma importância e conseguiu projetar as Forças Armadas como uma das instituições mais legítimas do país. Essas garantias se traduziram em um elevado grau de apoio da população civil às Forças Armadas e ao próprio governo.

A gestão financeira das Forças Armadas é feita da seguinte forma:

- 62% dos recursos foram destinados para financiar ações orientadas à proteção da população mediante o fortalecimento da capacidade militar para fazer-se presente em todo o território nacional e permitir o desenvolvimento econômico e social de regiões tradicionalmente afetadas pela violência;

- 16% foram destinados a restabelecer as condições de governabilidade de zonas anteriormente influenciadas por grupos à margem da lei e organizações narcoterroristas;
- 14% permitem manter uma capacidade de dissuasão perante uma tentativa de ameaça externa;
- 6% são empregados na luta contra a ilícita produção de drogas, e
- os restantes 2% servem para manter sistemas de avaliação de gestão e de prestação de contas através do fortalecimento dos sistemas administrativos.<sup>11</sup>

## Resultados da Política de Segurança Democrática

Uma vez que a Política de Segurança Democrática tem fundamento na aplicação da Ação Integral – para conseguir, por meio da luta na Guerra Política entendida em sua totalidade, a derrota dos agentes geradores de violência na Colômbia, inclusive ameaças transnacionais como o terrorismo, o narcotráfico e a delinqüência organizada – os resultados da Política são os mesmos da aplicação da Ação Integral no país.

Cabe recordar que, no momento em que Álvaro Uribe Vélez assumiu a Presidência da República no ano de 2002, mais da metade da extensão territorial não contava com a presença de suas autoridades civis, pois, devido a ameaças contra suas vidas e as de seus familiares, os Prefeitos, Governadores, Deputados e Vereadores tinham sido obrigados a renunciar a seus cargos e procurar refúgio nos grandes centros urbanos do país. Essa foi uma das primeiras conquistas do Presidente e sua equipe de trabalho: fazer retornar as autoridades a suas respectivas regiões, que haviam sido abandonadas aos caprichos dos grupos narcoterroristas e delinqüentes, o que havia anulado completamente a presença do Estado sem deixar aos habitantes outra opção que não a de submeter-se ao domínio dos violentos. Hoje em dia, qualquer sede municipal do país conta, no mínimo, com a presença da Polícia Nacional.

Em seus relatórios ao Congresso 2005-2006, o então ministro da Defesa Nacional, Camilo Ospina Bernal, resumiu os excelentes resultados produzidos pela Política de Segurança Democrática para “melhorar o ambiente econômico

---

<sup>11</sup> Ministério da Defesa Nacional. Relatórios ao Congresso, 2005-2006: Camilo Ospina Bernal, Bogotá, julho de 2006.

e social do país”, havendo conseguido uma “consolidação da autoridade, apoiada em sólidos princípios de legitimidade, legalidade e governabilidade [que] permitiu recuperar o controle da maior parte do território nacional, particularmente nas áreas onde os grupos armados, à margem da lei, vinham afirmando seu poder e nas zonas de importância estratégica para o país”.<sup>12</sup>

Especificamente, no que se refere aos objetivos incluídos na Guerra Política e Ação Integral, conseguiram-se entre 2002 e 2006: 9.897 desmobilizações individuais e 30.635 desmobilizações em grupo de membros das facções armadas ilegais, larga proteção da população civil com a redução do número de homicídios (40,3%), massacres (63%), deslocamento interno (24%) e seqüestro (72%). A Rede de Cooperadores, formada por civis, mostrou ser instrumento de vital importância para essas realizações. Da mesma forma, conseguiu-se combater de maneira contundente e bem sucedida o narcotráfico – fonte primeira de financiamento aos grupos ilegais e combustível da violenta situação do país – implementando instrumentos como as Famílias de Guarda-florestas e Famílias em Ação, utilizando mais uma vez a Ação Integral.

Quanto ao componente social e econômico, evidenciou-se um crescimento de 4,6% na média anual do quadriênio pela primeira vez desde 1974-78; o aumento do investimento do PIB, de 8,61% para 15,23%; o desemprego decresceu ostensivamente durante os 4 anos; a matrícula oficial aumentou 18,3%, correspondente a 1,4 milhões de vagas na educação básica e média; 8 milhões de novos beneficiários ingressaram no regime subsidiado de saúde; e a pobreza se reduziu de 57 a 49,2%, entre outras realizações.

Adicionalmente, mas não menos importante, conseguiu-se que a comunidade internacional reconhecesse os grupos armados como o que realmente são: simples organizações terroristas, sem ideais políticos em benefício da população civil<sup>13</sup>.

Por outro lado, no ano de 2005, as ONGs Foreign Policy e Fondo por la Paz colocaram a Colômbia em 14º lugar no mundo entre os Estados Fracassados. Os aspectos em que foi registrada pior classificação foram: as pressões demográficas, as fugas humanas, o desenvolvimento desigual e a perda de legitimidade do Estado.

---

12 Ministério da Defesa Nacional. Relatórios ao Congresso 2005-2006: Camilo Ospina Bernal, Bogotá, julho de 2006.

13 Ministro da Defesa Nacional, Juan Manuel Santos, em entrevista feita por Tarazona Estrada, Jacqueline. “Conquista da paz: nova fase de consolidação da Política de Segurança Democrática.” Bogotá. In: *Rerista Exército*. ed. 135, março de 2007.

Em apenas um ano, isto é, no ano de 2006, a Colômbia passou ao 27º lugar, melhorando substancialmente seus indicadores. Deve-se ressaltar que o indicador relativo à perda de legitimidade do Estado caiu de 9,8 para 8,7 em uma classificação de 10 pontos, sendo essa última a mais negativa ao passo que o indicador total caiu de 95 para 91,8<sup>14</sup>.

Levando em consideração que esse indicador foi desenvolvido para medir precisamente a probabilidade de que o Estado fracassasse, convertendo-se o território assim em berço da insegurança tanto para si mesmo quanto para a comunidade internacional, observa-se na melhoria da qualificação até que ponto, graças à política estatal desenvolvida nesses campos estratégicos, foi possível reduzir o risco em benefício da preservação e garantia da segurança nacional.

Finalmente, a mais recente pesquisa de opinião dos colombianos efetuada pela firma Invamer-Gallup, cujos resultados foram revelados no mês de março de 2007, e que mede, nas palavras de Mao Zedong, a temperatura da água na qual nadarão os peixes, demonstra o que se segue: 72% dos colombianos aprovam a gestão do Presidente Álvaro Uribe Vélez; 76%, as forças militares; 72%, a ONU e o Plano Colômbia – enquanto 92% desaprovam as FARC; 91%, o ELN; e 86%, as Autodefesas (paramilitares)<sup>15</sup>.

O triunfo da institucionalidade é esmagador, e o fracasso da ilegalidade é notório em uma guerra política na qual o objetivo principal é a vitória sobre a população civil, pois, como afirmou o próprio Presidente Álvaro Uribe Vélez, em 2 de junho de 2006, “nos Estados de opinião o ingrediente mais importante para garantir a segurança dos cidadãos, para derrotar o terrorismo, é a confiança da cidadania na Força Pública”.

## A Política de Consolidação da Segurança Democrática

A Política de Consolidação da Segurança Democrática foi emitida para o setor de Defesa a fim de vigorar no período 2006-2010, no quadro do Plano Nacional de Desenvolvimento Estado Comunitário – Desenvolvimento para Todos. As mudanças obedeceram à nova circunstância estratégica de 2006,

---

14 Fondo por la Paz e *Foreign Policy*, relatórios 2005 e 2006. [http://www.redri.org/Noticias/estados\\_fallidos-2006fundforpeace.htm](http://www.redri.org/Noticias/estados_fallidos-2006fundforpeace.htm)

15 Invamer-Gallup. Março de 2007. A firma Invamer-Gallup realizou a pesquisa entre 1.000 homens e mulheres maiores de 18 anos nas cidades de Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla. Utilizou o mecanismo da chamada telefônica segundo um sistema aleatório. A coleta de informações foi feita entre 27 de fevereiro e 1º de março de 2007. Tem uma margem de erro de 3% e um grau de confiabilidade de 95%.

criada graças aos êxitos da Política de Defesa e Segurança Democrática entre 2002 e 2006. Algumas dessas mudanças, por exemplo, foram a desmobilização das Autodefesas Unidas da Colômbia, sob a égide da Lei de Justiça e Paz, assim como a transformação da guerra das FARC de uma guerra de movimentos a uma guerra de posições.

Seu objetivo principal variou, igualmente, ao passar do controle territorial, já conseguido em grande parte, à recuperação social do território por meio da ação integral do Estado. Esse fato conferiu novo nome à Política, pois, uma vez alcançado o controle do território, tornou-se necessário consolidá-lo.

Para isso, as diferentes zonas do país foram divididas em três, atendendo o nível de controle do Estado sobre elas e as ameaças existentes: áreas com presença ativa de grupos armados ilegais, áreas controladas em processo de recuperação institucional e áreas estabilizadas.

Na zona de primeiro tipo, marcada em cor vermelha, o objetivo é romper e expulsar os grupos armados ilegais e estabelecer controle territorial, por meio de um esforço militar intensivo. Nas zonas amarelas, que são as controladas em processo de recuperação institucional, o objetivo é manter a ordem e a segurança no interior da comunidade, atrair instituições estáveis, realizando-o por meio do esforço policial e militar intensivo. Por fim, nas áreas verdes ou estabilizadas procura-se consolidar a autoridade do Estado e estabelecer instituições estatais e serviços públicos, realizando-o por meio de um esforço político e social intenso.

Por outro lado, e com relação à luta contra o narcotráfico, principal combustível do conflito por ser fonte por excelência de financiamento aos grupos terroristas, a ênfase passou da aspersão aérea para a erradicação manual dos cultivos.

Quanto à segurança dos cidadãos, foi determinada uma estratégia em tal sentido para desarticular os grupos e bandos que praticam delitos de impacto nas grandes cidades.

Parte essencial da política é a educação militar, a geração de uma política integral de direitos humanos e a reforma das instituições, como a justiça penal militar.

Não obstante, e em essência, a Política de Consolidação é a continuação da Política de Defesa e Segurança Democrática adaptada às novas condições estratégicas derivadas do grande sucesso da primeira política.

## Resultados preliminares 2006 e 2007

- Homicídio comum – 17.479 (2006) contra 17.198 (2007).
- Homicídio de sindicalistas – redução de 68% entre 2006 e 2007.
- Homicídio de indígenas – redução de 15,6%.
- Homicídio de jornalistas – redução de 66,7%.
- Homicídios coletivos – 37 casos (2006) contra 26 casos (2007).
- Seqüestros – 687 (2006) contra 486 (2007).
- Barreiras viárias ilegais – 6 (2006) contra 2 (2007); (em 2002 houve 177).
- Atentados terroristas – 646 (2006) contra 387 (2007).
- Explosão de oleodutos – 106 (2006) contra 57 (2007).
- Aspersão de plantações de coca – hectares: 152.960.
- Hectares erradicados manualmente – 43.054 (2006) contra 66.396 (2007).
- Membros de bandos criminosos abatidos – 198 (2006) contra 636 (2007).
- Membros de grupos subversivos abatidos – 2.165 (2006) contra 2.067 (2007).
- Desmobilizações individuais – 2.460 (2006) contra 3.192 (2007).
- Deslocamento – 194.877 individuais e 22.229 coletivos (2006) contra 97.186 individuais e 12.690 coletivos (2007).
- No ano de 2007 registraram-se 2.581 combates, com uma média de 27 neutralizações diárias.
- Membros da Força Pública assassinados em combate – 597 (2006) contra 471 (2007).
- Vítimas de minas antipessoal – 795 militares e 370 civis (2006) contra 693 militares e 181 civis (2007). 10% das vítimas eram menores de idade.
- Em 1998, morriam 2 militares para cada guerrilheiro; em 2002, 1 militar para cada 3 guerrilheiros. Hoje, é assassinado 1 militar para cada 9 guerrilheiros.
- Atualmente, as FARC combatem com 8.576 efetivos e aproximadamente 3 mil milicianos (eram mais de 17 mil em 2002 além de 20 mil milicianos).

- O ELN conta com 2.140 efetivos.
- Os bandos criminosos têm 5.096 membros.<sup>16</sup>

## A Política de Segurança Democrática como política de Estado

O presente governo chegará ao fim dentro de pouco mais de dois anos, e ninguém pode garantir que a próxima administração decida continuar com a mesma linha de segurança e defesa nacional. Tendo em vista os excelentes resultados obtidos, não dar continuidade a essa política vem a ser um risco de grave retrocesso na matéria. A esse luxo, porém, a Colômbia não pode sedar, pois no país não há mais vidas a sacrificar nessa luta que nos divide há quase cinco décadas.

Daí a importância do Projeto de Lei “pela qual se estabelece o Sistema de Segurança e Defesa Nacional”, remetido há poucos meses ao Congresso da República, porque, além de regulamentar outros assuntos fundamentais para o setor defesa, como o restabelecimento do Conselho de Segurança e Defesa Nacional, garantirá a perpetuação dos princípios estruturais responsáveis pelo grande sucesso da Política de Segurança Democrática, vindo a ser, desse modo, verdadeira política de Estado e não de governo, sujeita à mera vontade e capricho da administração do momento. Esse projeto não procura converter essa política em lei e, sim, consagrar os eixos fundamentais sobre os quais deve estuturar-se qualquer política de defesa e segurança nacional, sem os quais nos veríamos submetidos a uma situação de incerteza na continuidade e sustentabilidade das realizações obtidas na luta contra a violência em nosso país.

## 3. Economia colombiana

### Situação atual

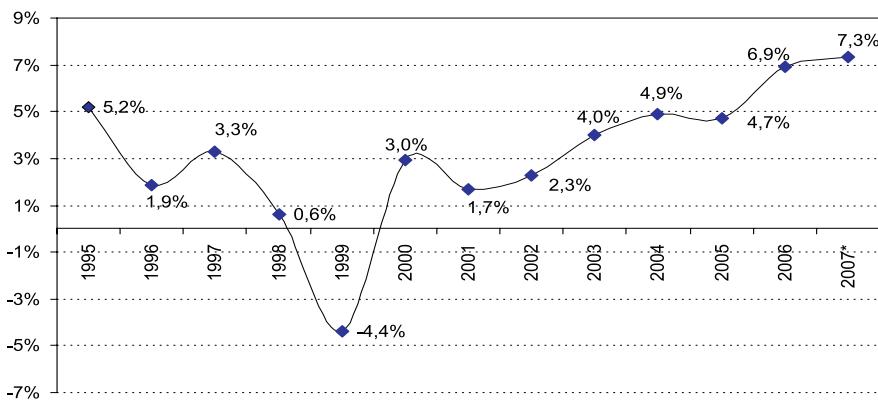
A economia colombiana cresceu 6,6% no terceiro trimestre durante o ano de 2007 completando sete trimestres consecutivos de expansão a uma taxa superior a 5,5%.

---

16 Dados obtidos do Ministério da Defesa Nacional – [www.mindfensa.gov.co](http://www.mindfensa.gov.co)

## Quadro I

### Da variação do crescimento do PIB colombiano



Entre as causas do crescimento do produto interno bruto podem-se distinguir dois tipos de fatores: os externos, determinados pela influência das grandes economias mundiais, e os internos, inerentes ao progresso doméstico do país.

Entre os fatores externos de crescimento encontramos a ampliação dos investimentos, o consumo dos lares e a facilitação de crédito pelos agentes no ano de 2007. Sem dúvida, as melhorias do entorno econômico, em grande parte consequência da segurança democrática, proporcionaram cenários propícios para o crescimento econômico dos últimos anos, aumentando a confiança dos consumidores na economia.

O consumo desempenha papel crucial na atual fase de expansão da economia. O consumo doméstico (63% do PIB) cresceu 6,2% anuais no terceiro trimestre de 2007. Os bens duráveis aumentaram em 22,1% anuais (6,3% do PIB). O ritmo de crescimento da construção foi moderado: 12,2% anuais entre janeiro e setembro de 2007 (edificações, 1,6% anuais; obras civis, 28% anuais).

O aumento do produto interno bruto também se explica pelo incremento de 22% no investimento, 6,4% das exportações e 16,6% das importações, num período equivalente entre janeiro e setembro de 2007, o que motivou um crescimento médio de 7,3% no terceiro trimestre.

Entre os fatores externos que afetaram positivamente a economia colombiana destacam-se a melhoria dos termos de troca e os fluxos de capitais em direção a economias emergentes em 2007, o que fortaleceu os ciclos

expansivos do PIB. No entanto, o panorama está mudando e será menos favorável em 2008 devido à recessão norte-americana. Calcula-se que a cada ponto percentual a menos no crescimento da economia mundial, a Colômbia deixará de crescer 1,4%.

Por outro lado, o crescimento mundial passou de 3,9% em 2006 para 3,6% em 2007, e em primeiro lugar na desaceleração estiveram os membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo PIB caiu 0,3 pontos percentuais, situando-se em 2,5% no último ano.

A queda mais forte foi nos Estados Unidos, cujo crescimento passou de 2,9% em 2006 para 2,2% em 2007, em grande parte como consequência da fraqueza do mercado imobiliário de moradias, com rápida queda nos investimentos e restrição do crédito não só para as empresas como para os consumidores da mesma forma.

Depois de quatro anos de sólido crescimento do PIB e do comércio, aumento contínuo dos preços dos produtos básicos, baixas margens no mercado de bônus, variação gradual das taxas de juros e taxas de câmbio de certa forma estáveis, agravou-se a volatilidade dos mercados internacionais.

Porém, apesar do panorama favorável experimentado pela economia colombiana, ainda permanece um déficit em conta corrente de -3,6% do PIB e um déficit fiscal estrutural de -4% do PIB; e continuam as pressões inflacionárias em torno de 6%, quando a meta do Banco da República é 3,5% e 4,5% para 2007. A apreciação nominal da taxa de câmbio, de 10% anuais, afeta consideravelmente as exportações, aumenta as importações e agrava o déficit atual da conta corrente, situação que tem como contrapartida a redução da dívida externa contraída em dólares.

## Projeção

A firmeza da economia colombiana em 2008 dependerá do ponto a ser alcançado pela crise nos Estados Unidos e da manutenção das relações comerciais com os outros sócios, entre eles a Venezuela e o Equador.

Várias organizações econômicas nacionais, entre as quais a ANIF, projetam que para 2008 a economia crescerá aproximadamente 5,5%, sustentada em um nível de desemprego inferior a 10% e uma inflação de 4,4%. Espera-se que o déficit em conta corrente atinja 3,2% do PIB e o déficit primário do governo central não supere 1,7% do PIB.

## Orientação e resultados da política nacional de competitividade<sup>17</sup>

A política de competitividade e produtividade propõe que em 2032 a Colômbia se torne um dos três países mais competitivos da América Latina, tendo um nível de renda por pessoa análogo ao de um país de rendas médias altas por meio de uma economia exportadora de bens e serviços de alto valor agregado e inovação, com um ambiente de negócios que estimule o investimento local e estrangeiro, propicie a convergência regional, oportunize mais empregos formais, eleve a qualidade de vida e reduza de modo substancial os níveis de pobreza.

Para conseguir esse objetivo, propõe-se realizar: a) o desenvolvimento de setores de classe mundial; b) o salto na produtividade e geração de emprego; c) a formalização trabalhista e empresarial; tudo isso fundamentado no progresso da ciência, da tecnologia e da inovação. São pilares que por sua vez se complementam com estratégias para a eliminação de barreiras à competição e ao crescimento do investimento (nacional e estrangeiro), que incluem diferentes aspectos como estabilidade macroeconômica e jurídica, educação e capacidades trabalhistas, regulamentação e instituições a serviço da produção, infra-estrutura física, fornecimento de serviços públicos, consideração aos direitos de propriedade, qualidade de vida, cidades agradáveis e aumento da taxa de poupança.

A Colômbia teve um mediano desempenho no desenvolvimento da competitividade e continua com o árduo trabalho de consolidar-se como uma das nações mais competitivas da região. Durante 2007 foram obtidos os seguintes resultados:

- A Colômbia somente conseguiu manter-se igual em termos de competitividade no tocante à educação superior e treinamento, conservando-se na 69<sup>a</sup> posição em ambos os anos. Isso significa um relativo fracasso no processo de avanço para padrões mais elevados de competitividade no país.
- As realizações a ressaltar no índice de 2007-2008 são os aumentos de competitividade e estabilidade macroeconômica subindo duas posições em relação ao ano anterior, da posição 65 para a 63 e conquista de

---

<sup>17</sup> *A Colômbia constrói e semeia o futuro. Política Nacional de Fomento da Pesquisa e Inovação.* Colciencias, 2008.

24 posições em saúde e educação primária, devido aos esforços do governo nacional para atingir cobertura nacional na Colômbia nesses dois campos. Mesmo assim, em 2008 a Colômbia perdeu 6 posições em termos absolutos em matéria de competitividade em relação ao ano anterior, passando do 63º lugar entre 2006 e 2007 para o 69º lugar entre 2007 e 2008.

São os seguintes os motivos pelos quais a nação perdeu níveis de competitividade:

- **Instituições:** A Colômbia perdeu 11 posições no que toca à eficiência, idoneidade e transparência das instituições para gerenciar os mercados e a economia nacional. Está essa queda ligada aos escândalos da parapolítica vividos pelo país durante 2007 e aos delitos de lesa-humanidade (assassinato dos Deputados em Cali, por exemplo). Em 2006-2007, o país alcançou a 68ª posição e caiu em 2007-2008 para a 79ª.
- **Infra-estrutura:** A Colômbia perdeu 11 posições em relação ao ano anterior nesse aspecto. As condições de comércio e a ampliação da economia não se mantiveram no mesmo plano do nível de desempenho, estado e investimento na infra-estrutura. O foro econômico mundial verifica deficiências na infra-estrutura para desenvolver a atividade econômica nacional. Em 2006-2007 a Colômbia obteve a posição 75 e em 2007-2008 caiu para a 86.
- **Eficiência do mercado de bens:** Essa é uma das quedas mais pronunciadas no índice de competitividade. A Colômbia perdeu 34 pontos em relação ao ano anterior, quando se colocou na posição 51 nesse particular, mas em 2007-2008 só conseguiu o 85º lugar na classificação geral.
- **Eficiência do mercado de trabalho:** Apesar do crescimento econômico do país, aumento do produto, investimento e poupança – o desemprego manteve-se em nível quase constante em 2007. No aspecto da eficiência, a Colômbia foi penalizada perdendo 9 pontos ao passar em 2006-2007 da posição 65 à 74 em 2007-2008.
- **Sofisticação nos negócios:** A Colômbia se enfraqueceu no ímpeto empresarial para sofisticar os negócios, segundo o WEF. Nesse aspecto,

ela diminuiu a competitividade ao cair do 48º lugar em 2006-2007 para o 65º em 2007-2008 perdendo 17 pontos.

- **Inovação:** Apesar dos avanços em matéria de ciência e tecnologia, a Colômbia continua a perder posições nessas áreas vitais para o nível de competitividade do país. Com relação ao ano anterior, a Colômbia desceu 13 posições na escala de competitividade ao passar do 59º lugar em 2006-2007 para o 72º em 2007-2008.

### **Resultados do processo de internacionalização da economia**

Ao procurar aumentar os benefícios obtidos pelo comércio gerando as estratégias econômicas e políticas para inserir-se no esquema globalizado, a Colômbia deu o primeiro passo para a internacionalização e integração de sua economia com a assinatura do Acordo de Cartagena, em 1969, com o qual foi criado o Grupo Andino. Junto com a Colômbia, a Bolívia, o Chile, o Equador, o Peru e a Venezuela também firmaram o acordo.

O Acordo de Cartagena começou a delinear-se desde 1966 com a Declaração de Bogotá, entrando em vigor em 16 de outubro de 1969. De modo significativo, essa decisão política permitiu que a integração comercial crescesse entre seus membros e aumentasse também o comércio recíproco de cada um dos signatários.

Em 1976, o Chile se retirou do Grupo Andino, orientando sua política de integração comercial no sentido do Cone Sul e do Brasil. O motivo da desvinculação do Chile foi seu desacordo com a aplicação do modelo de industrialização via substituição de importações, o chamado modelo “Cepalino”, seguido pelos países andinos membros do acordo, que era acompanhado por um drástico regime de controle dos investimentos estrangeiros. Durante o ano de 2006, após tentativas de mediação dos países andinos, a Venezuela também oficializou a sua retirada do grupo comercial.

Não obstante, as políticas mudaram na Colômbia assim como na maioria dos países latino-americanos, e o Chile está negociando o seu reingresso. Desde o ano passado, a bem da verdade, esse país já pertence à categoria de membro associado da CAN (Comunidade Andina de Nações).

O seguinte passo importante em seu processo de internacionalização foi dado pela Colômbia ao assinar o Acordo de Montevideu em 1980, por

meio do qual foi criada a Associação Latino-Americana de Integração, a Aladi.

Ela foi criada com o objetivo de promover a integração e o desenvolvimento equilibrado e harmônico dessa área do continente com o fim de formar um mercado comum latino-americano. O acordo foi assinado pela Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru e Venezuela. Cuba aderiu recentemente.

Nesse tratado foram contemplados diversos mecanismos para a realização dos objetivos nacionais: a preferência tarifária regional, os acordos de alcance regional e os acordos de alcance parcial.

O tratado foi qualificado como um tratado-quadro de integração, que permite aos países membros desenvolver uma ampla estratégia de integração, instrumentando e regulamentando os mecanismos para realizá-lo. Nesse contexto, a Aladi constituiu-se em plataforma para a negociação de acordos comerciais por parte da Colômbia.

Durante a década de 80, a Colômbia negociaou vários acordos de alcance parcial, cujo propósito era fortalecer o intercâmbio comercial mediante a outorga de preferências tarifárias e não-tarifárias. Entre esses acordos destacam-se os assinados com os países centro-americanos: Guatemala, Nicarágua, Costa Rica, El Salvador, Honduras e Panamá.

Posteriormente, a partir de 1991 houve na Colômbia uma guinada importante em matéria política e jurídica. A Constituição Política foi modificada e a partir dessa data se decidiu que a política internacional deveria procurar a integração com outros países, especialmente os latino-americanos. A mudança jurídica reflete igualmente uma profunda modificação do modelo econômico adotado pelo Estado e o início de uma abertura econômica para transformar e desenvolver o país. O modelo Cepalino ficou distante e implementou-se um modelo de desenvolvimento baseado na competitividade e produtividade das empresas e do país.

Parte dessa política, a fim de responder ao desafio da globalização, foi a redução de barreiras ao comércio, a abertura ao investimento estrangeiro e o aprofundamento da integração com países da região, mediante a celebração de tratados comerciais.

Nessa ordem de ideais foram subscritos novos acordos, igualmente no âmbito da Aladi, como o Acordo de Complementação Econômica entre a Colômbia e o Chile, em dezembro de 1993, com o Panamá no mesmo ano e com Cuba em 2000, entre outros. Nesse mesmo cenário vale a pena ressaltar a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica entre a Colômbia, o México e a Venezuela, conhecido como G-3.

Durante o ano de 2004 foi assinado o Acordo de Livre Comércio entre os países membros da CAN e os do Mercosul, com o qual se aprofundou o nível de integração da Colômbia com os países sul-americanos.

Atualmente, a estratégia de internacionalização da Colômbia está centrada na negociação de acordos de livre comércio, que recolhem os principais desenvolvimentos nessa matéria em nível internacional. Esses acordos se orientam e se priorizam conforme a importância de nossos parceiros comerciais.

Isso explica as negociações de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, o tratado de livre comércio que se deseja aprovar com os países que formam a chamada área do *Triângulo do Norte* (Guatemala, Honduras e El Salvador) e os processos de negociação que prosseguem em 2008 com o Canadá, a União Européia, os países membros da EFTA (Islândia, Principado de Liechtenstein, Confederação Suíça e Reino da Noruega) e com os países membros da APEC, entre outros, e o tratado de livre comércio com o Chile, que depende de sanção presidencial.

Finalmente, é preciso dizer que, desde 1994, a Colômbia integra a Organização Mundial do Comércio como estratégia de internacionalização no âmbito multilateral. **DEP**

# Equador, perspectivas de um ex-Presidente

*Rodrigo Borja\**

## A América Latina

Ao pisarem pela primeira vez as terras americanas, em 1492, os homens das caravelas pensaram haver chegado à parte ocidental da Índia e não a um continente novo e desconhecido. Por isso, Cristóvão Colombo e seus companheiros de aventura chamaram de “Índia” as terras que descobriram, e a Espanha utilizou esse nome durante o período colonial inteiro. A denominação teve origem em um equívoco geográfico. Até aquele momento, os europeus só conheciam a existência de três continentes: os deles próprios, a África e a Ásia. Havia mantido com a África relações sem dúvida intensas de vizinhança, guerra e intercâmbio. Da Ásia importavam porcelana, seda, jóias, substâncias vegetais aromáticas, pérolas, pedras preciosas, ouro, prata, especiarias e outros produtos. Quando os turcos otomanos cortaram o caminho tradicional que ligava a Europa à Ásia Menor, por ocasião da conquista de Constantinopla no ano de 1453, os espanhóis e portugueses se viram obrigados a buscar uma nova rota que os levasse aos povos do Oriente a fim de por ela canalizar o comércio. Em tais circunstâncias, pensou Colombo em dirigir-se ao oriente navegando para o ocidente, devido a sua suspeita de que a Terra fosse redonda, e, após

\* Ex-Presidente da República do Equador  
[rodborja@hoy.net](mailto:rodborja@hoy.net)

dois meses e meio de longa e fatigante navegação, chegou em 12 de outubro de 1492 a uma ilha que os nativos chamavam Guanahani e que ele batizou como San Salvador e em seguida a outras que supôs serem a parte ocidental da Índia. Por isso deu o nome de Índias a essas terras. Somente vinte anos depois, com a descoberta do oceano Pacífico por Balboa e a navegação de Magalhães e El Cano por suas águas, foi que perceberam os europeus haver descoberto um novo continente – *mundus novus* – sobre o qual um obscuro navegante florentino chamado Américo Vespuício informou nas cartas que redigiu a seus patrocinadores italianos. Nelas afirmava serem aquelas não as terras da Ásia e, sim, outras muito diferentes. Eram terras de dimensões tão gigantescas, de vales e montanhas colossais, de rios tão caudalosos e solos tão luxuriantemente férteis que as noções européias de espaço e distância eram para elas totalmente inadequadas.

O nome de “América” apareceu pela primeira vez em 1505 em um pequeno livro intitulado *Cosmographie introductio*, que, num equívoco, atribuía o descobrimento das terras ao navegante italiano Américo Vespuício. Essa denominação suscitou posteriormente muitas controvérsias. Não poucos julgaram inadmissível desse um aventureiro seu obscuro nome de corsário às imensas terras descobertas por Colombo em uma das mais arriscadas e impressionantes façanhas da história. Seria lógico tê-las chamado “Colona”, “Colômbia” ou “Columba” como alguns sugeriram, em homenagem ao corajoso navegante.

Conforme dizem os escritores Arturo Ardao, em sua obra *Génesis de la idea y el nombre de América* (1980), e Ignacio Hernando de Larramendi, em sua *Utopia de la Nueva América*, foi o colombiano José María Torres Caicedo quem utilizou pela primeira vez, já bem entrado o século XIX, a expressão *América Latina* para referir-se ao conjunto de países colonizados pela Espanha, Portugal e França nessa parte do planeta.

Essa novíssima denominação foi imediatamente aceita pelo Vaticano, que mudou em 1862 o nome do *Colégio Americano do Sul* para o de *Instituto Eclesiástico da América Latina*. Mais tarde, a França e a Inglaterra acolheram esse nome, com certo laivo de hostilidade em relação à Espanha.

O nome se generalizou.

Não obstante, sempre me perguntei: por que esse nome? Por que motivo se escolheu o termo “latina” e não outro, mesmo admitindo as pretensões

colonialistas da França naquele tempo? O que teria levado a denominar assim aquele novo mundo?

Provavelmente foram os idiomas dos colonizadores, derivados do latim, que foi o dialeto da cidade de Roma, estendendo-se pelo Latium e mais tarde pelas colônias do império de Roma na península ibérica e nas Gálias. Existiu o latim culto ou sábio, que se expressou nas obras da admirável literatura romana e nas peças da eloqüência incomparável de seus oradores, e o latim vulgar, falado pelo povo, do qual nasceram as línguas modernas chamadas “romances”, que são o espanhol, o francês, o português, o italiano, o romeno, o sardo, o provençal, o rético, o dalmático e outras.

Os latinos eram os habitantes do Lácio, cuja capital foi Roma. Seu idioma era o latim. Dominaram, durante o império romano, os territórios que depois seriam a França, a Espanha e Portugal, países que mais tarde conquistariam uma parte da América e que, pela mestiçagem de sangue e de cultura, produziram as nações chamadas “latino-americanas”.

Essas nações se diferenciam cultural e idiomaticamente entre si: as iberoamericanas foram conquistadas por Espanha e Portugal e falam castelhano e português, e as outras pela França e falam francês, junto com a linguagem vernácula das populações indígenas.

“América Latina” não é uma denominação precisa nem feliz. O que desse modo se denomina é um continente heterogêneo. Existem nele países continentais e insulares, grandes e pequenos, com regimes políticos distintos, alguns democráticos, outros não, sistemas econômicos diferentes, estruturas étnicas diversas e graus díspares em desenvolvimento econômico e social. Não há, portanto, uma homogeneidade latino-americana.

## O Equador

### Geografia

Situado no Noroeste da América do Sul, o Equador é um país de 256.370 quilômetros quadrados de extensão. Atravessado pela linha equinocial, seu território se localiza em dois hemisférios. Ao Norte se limita com a Colômbia; ao Sul e Leste, com o Peru; e a Oeste, com o oceano Pacífico.

A cordilheira dos Andes, que com seus dois ramais paralelos – o ocidental e o oriental – atravessa o país de norte a sul, divide-o geograficamente em três

regiões continentais bem diferenciadas: a costa, o altiplano andino e a Amazônia, no interior das quais há uma multiplicidade de climas e microclimas e uma grande quantidade de ecossistemas. O patrimônio territorial é complementado pela região insular, composta principalmente pelo arquipélago das ilhas Galápagos, situado a mil quilômetros de distância do continente.

A região costeira é formada por férteis planícies com vegetação abundante, bacias sedimentares e colinas de baixa altitude, por onde correm os rios que descem dos Andes e desembocam no Pacífico. A rede fluvial mais importante é a bacia do rio Guayas, com mais ou menos doze afluentes. A região tem 640 quilômetros de litoral, com extensas e belas praias e balneários atraentes. Recebe a influência de dois fenômenos oceânicos: a corrente cálida e úmida El Niño, proveniente do norte, e a corrente fria e seca de Humboldt, procedente do sul. Na costa estão as províncias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos e El Oro.

Na região interandina, encerrada entre os dois ramos dos Andes – a cordilheira oriental e a cordilheira ocidental – formaram-se numerosos vales e ravinas de grande beleza e fertilidade, situados entre 1.800 e 3.000 metros de altitude. Nas duas cordilheiras há altos vulcões de neves eternas: o Chimborazo, que tem 6.310 metros sobre o nível do mar, o Cotopaxi com 5.897, o Cayambe com 5.790, o Antisana com 5.758, o Altar com 5.320, o Illiniza com 5.248, o Tuguragua com 5.023 e o Cotacachi com 4.944. Essas montanhas dão origem a numerosos rios de leitos profundos, cascatas e quedas d’água. Nessa região serrana estão as províncias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay e Loja.

Em direção ao oriente se estende a cerrada selva amazônica, que forma parte da maior floresta tropical úmida do planeta e do maior sistema hidrográfico, possuidor da quinta parte da reserva de água doce da Terra. Sua biodiversidade é tão rica e heterogênea que em uma milha quadrada de selva há mais espécies animais e vegetais do que nos territórios conjuntos dos Estados Unidos e do Canadá. Pertencem à região amazônica as províncias de Sucumbíos, Napo, Pastaza, Orellana, Morona Santiago e Zamora Chinchipe.

Cada uma das regiões tem cultivos próprios e diferentes. Na região costeira produz-se principalmente cacau, arroz, milho, frutas tropicais, camarões cultivados em piscinas, produtos do mar e gado de carne. No altiplano,

principalmente milho, trigo, cevada, flores, leguminosas, hortaliças e uma variedade de frutas de clima temperado. Na região amazônica estão as mais importantes jazidas de petróleo e gás natural.

A quarta região – insular – composta principalmente pelo arquipélago das ilhas Galápagos, situado no oceano Pacífico a mil quilômetros da costa continental do Equador, sobre a linha equatorial, é um conjunto integrado de ilhas de origem vulcânica que emergiram acima da superfície do mar há aproximadamente quatro milhões de anos.

O arquipélago tem 8 mil quilômetros quadrados de superfície, distribuídos em 13 ilhas e 17 ilhotas. Descobertas pelo arcebispo do Panamá Tomás de Berlanga, em 1535, a bordo de um navio que as correntes marinhas desviaram de sua rota, apareceram pela primeira vez na carta de navegação preparada por Abraão Orteluis em 1570. O imperador Carlos V da Espanha enviou às ilhas a primeira missão científica, dirigida pelo capitão siciliano Alexandre Malaspina.

O governo equatoriano tomou posse das ilhas em 12 de fevereiro de 1832 e as denominou Arquipélago do Equador. Em 1979, a Unesco as incluiu na lista de bens do Patrimônio Natural da Humanidade. As fascinantes ilhas Galápagos, nas quais parece o tempo haver estancado, foram o principal laboratório natural em que o sábio inglês Charles Darwin pesquisou as bases de sua teoria da evolução, que ele expôs na obra, *A Origem das Espécies*, publicada em 1859, cujos 1.250 exemplares da primeira edição foram vendidos no mesmo dia de sua publicação.

Desde esse momento, as ilhas despertaram o interesse da comunidade científica mundial.

O isolamento em relação ao continente e outros fatores lhes permitiram possuir condições endêmicas extremamente elevadas, que não são comparáveis às de qualquer outro lugar do planeta. A terça parte da vegetação terrestre, 90% dos répteis, 80% dos mamíferos e 20% dos peixes são endêmicos.

Com o objetivo de proteger os ecossistemas, a biodiversidade e a beleza incomparável da paisagem insular, meu governo aprovou e colocou em prática em 1992 um plano integral para a gestão dos recursos marinhos e turísticos das Galápagos.

## História

Habitaram na antiguidade, onde hoje é o Equador, desde há aproximadamente 11 mil anos, hordas, clãs e tribos indígenas em diversos graus de desenvolvimento. Os grupos mais importantes foram os quitus, shyris, puruhaes, cañaris, mochas, paltas, zarsas, huacas, tuzas, tulcanes, quillasingas, quinches, chillos, ambatos, tiquizambis, chimbos e caras.

Os shuris estabeleceram o reino de Quito sobre esses territórios das primitivas sociedades aborígenes.

Diz o historiador equatoriano arcebispo Federico González Suárez, em sua *Historia General de la República del Ecuador*, publicada em vários tomos no ano de 1890, que, como os povos que habitaram antigamente o que hoje é o Equador “não conheciam a escrita e conservavam a memória do passado por meio de tradições orais, expostas a mudanças e alterações (...) a única coisa que as nações indígenas que povoavam essas províncias ao tempo da chegada dos espanhóis podem apresentar ao historiador não é uma história propriamente dita e, sim, um quadro traçado em grandes linhas”. Contudo, ele distingue dois períodos na pré-história dos grupos indígenas que habitavam essas terras e nelas guerreavam: “o que precedeu ao domínio dos incas e o que transcorreu depois que os filhos do Sol subjugaram as diversas nações que existiam nesta parte do continente americano e as submeteram ao império de Cuzco”. O primeiro período foi o do reino de Quito, estabelecido pelos shyris depois de haver dominado os quitus e outras tribos, e o outro, o do império inca, domínio que durou cerca de meio século e terminou com Francisco Pizarro chegando à costa equatoriana.

A conquista do reino de Quito pelos incas teve início na segunda metade do século XV pelo monarca Túpac Yupanqui e continuou com seu filho Huayna Cápac, que formou o gigantesco império a que denominou Tahuantinsuyo, cuja extensão ia desde as planícies de Pasto, no norte, até a fronteira dos Araucanos ao sul, e desde o oceano Pacífico, a oeste, até os Andes a leste. O império inca se estendia desde a atual Colômbia até o Chile. As duas cidades mais importantes do império eram Cuzco e Quito.

O Tahuantinsuyo sofreu a comoção da guerra civil entre os herdeiros de Huayna Cápac, Huáscar e Atahualpa. Ao primeiro, o pai deixou a parte sul do império e ao segundo a parte norte. Isso foi o que determinou em

seu testamento. Em breve, porém, em suas ambições de domínio sobre o Tahuatinsuyo, seus filhos se viram envolvidos em uma cruenta guerra civil dinástica. Huáscar dirigiu-se a Quito com seu aguerrido exército, Atahualpa saiu a seu encontro e venceu-o depois de vários e longos embates. Huáscar foi executado. Logo, porém, chegaram os barbudos. Capturaram e mataram Atahualpa, e esse foi o desfecho do período inca e o início da conquista e colonização desta parte da América.

O rei Felipe da Espanha, mediante cédula real de 29 de agosto de 1563, criou a Real Audiência de Quito sobre as possessões territoriais do que é hoje o Equador. As “audiências” eram unidades político-administrativas estabelecidas em circunscrições territoriais bem delimitadas, com autoridades religiosas, políticas e judiciárias. A maior autoridade política era o Presidente da audiência, que representava o monarca espanhol, e os ouvidores eram a autoridade judiciária.

A cidade de Quito, localizada na encosta do vulcão Pichincha, a 2.800 metros de altitude sobre o nível do mar, foi fundada pelos espanhóis no ano de 1534 no mesmo lugar em que os shyris firmaram seu reino. Desse lugar partiu a expedição de 4 mil índios e 220 espanhóis organizada por Gonzalo Pizarro em busca do “El Dorado”, cuja liderança foi depois assumida por Francisco de Orellana, o qual, ao fim de uma penosa travessia de 12 meses e mais de 4 mil quilômetros percorridos, descobriu o rio Amazonas no dia 12 de fevereiro de 1542 e navegou por ele até sua foz no oceano Atlântico, rematando em meio a indizíveis sofrimentos e sacrifícios humanos uma das odisséias mais notáveis da história.

Quando as colônias espanholas obtiveram a emancipação da Espanha, adotaram como critério para delimitar seus respectivos territórios o *uti possidetis*, em sua origem uma fórmula jurídica própria do direito romano antigamente invocada nas ações possessórias – *interdicto* – para reclamar em juízo sumário a posse atual de alguma coisa por parte de quem a havia possuído sem violência, clandestinidade ou precariedade, por determinado tempo. Em seguida, esse princípio jurídico foi acolhido pelo direito internacional para resolver alguns problemas de delimitação fronteiriça entre os Estados.

A fórmula utilizada pelas ex-colônias espanholas para efeitos territoriais foi a do *uti possidetis, ita possedeatis*, que significava “conforme possuís, continuareis a possuir”. Ela serviu para regular as fronteiras dos Estados que irromperam

para a independência após a etapa colonial e que assumiram seus territórios em função das divisões político-administrativas estabelecidas anteriormente pela metrópole colonialista. O princípio do *uti possidetis* foi transposto do direito civil ao direito internacional pela primeira vez na Paz de Breda, celebrada entre a Holanda e a Inglaterra em 1748. Desde aí, esse princípio tem sido usado para regular a situação territorial entre dois Estados após uma guerra ou para encerrar uma situação colonial.

No direito territorial hispano-americano, o princípio do *uti possidetis* teve grande força no século XIX para determinar os direitos territoriais das antigas colônias espanholas no momento de sua independência, conforme os títulos expedidos pelo rei da Espanha. De acordo com esse princípio, os novos Estados se formaram sobre os territórios alocados pela autoridade metropolitana às respectivas circunscrições coloniais até 1810, que foi considerado o ano emblemático da independência hispano-americana.

A partir do triunfo definitivo das forças independentistas sobre o exército espanhol em 1822, o que hoje é o Equador passou a fazer parte da Grã-Colômbia, constituída nesse ano sob a inspiração e governo político do libertador Simón Bolívar. A Grã-Colômbia era integrada por três distritos: Venezuela, Cundinamarca e Quito, cujas capitais eram as cidades de Caracas, Bogotá e Quito, respectivamente. Sua existência, no entanto, foi efêmera, porque as forças centrífugas foram mais poderosas que as centrípetas. A Venezuela separou-se em 6 de maio de 1830 e convocou imediatamente a Assembléia Constituinte, o que deu vida ao novo Estado. Concomitantemente, uma Assembléia de Notáveis – aqueles eram os tempos dos “notáveis” – reunida em Quito em 13 de maio de 1830 se pronunciou a favor do desmembramento do distrito do sul da Grã-Colômbia e em 14 de agosto do mesmo ano se instalou na cidade de Riobamba, ao sul de Quito, a Assembléia Constituinte, que redigiu a primeira Constituição do novo Estado, a qual, como todas as Constituições latino-americanas de seu tempo, se inspirava na Constituição norte-americana de 1787.

A Grã-Colômbia dissolveu-se devido às pressões separatistas dos líderes locais e, dessa forma, se esvaneceu o sonho de Bolívar de formar, por via da integração, um Estado grande e poderoso que pudesse influir nos destinos da América do Sul.

Esse foi o início da vida independente do Equador.

Sua capital, a cidade de Quito, possui o centro histórico de arquitetura colonial mais importante e mais bem conservado da América espanhola, com suas ruas estreitas e íngremes, a Plaza Mayor, seus conventos monumentais e suas igrejas barrocas edificadas nos séculos XVI e XVII. A Unesco a declarou patrimônio cultural da humanidade. Seu centro emblemático é a Plaza Mayor, construída segundo os cânones tradicionais da Andaluzia e as instruções que vinham da metrópole, em torno da qual, *plaza*, foram assentados o palácio do governo, a casa consistorial, a catedral, o palácio do arcebispado e as principais mansões. Nos tempos coloniais desfilavam nessa praça e ruas estreitas o frade, a beata, os folgazões, o aguadeiro, o vendedor de sandálias, o cavaleiro e o vigia das madrugadas, mais tarde, eles todos, figurantes nas páginas das novelas latino-americanas – *Manuela*, de Eugenio Díaz Castro, *Maria*, de Jorge Isaacs, *El Chula Romero y Flores* de Jorge Icaza e muitas outras – que retratavam os protagonistas da praça colonial hispano-americana. Nos tempos da colônia e mais tarde, nos primeiros tempos republicanos, a *Plaza Mayor* – que a partir da emancipação passou a chamar-se *Plaza de la Independencia* – era o ponto de encontro das pessoas, o foro público e a fonte principal de informação da vida comunitária. Na “hora do passeio” acorriam os senhores elegantes da classe dominante para discutir política, maquinar contra o governo e trocar mexericos. Nos dias festivos, ali se realizavam as procissões religiosas e os desfiles militares.

Nos séculos XVI, XVII e XVIII formou-se a “escola quitenha”, de pintura, escultura e imagens, que deixou maravilhosos testemunhos nas artes plásticas, exibidos principalmente nos museus e nas velhas igrejas e mosteiros de Quito, nos quais o fulgor do barroco quitenho, plasmado em suas paredes e tetos, alcançou alturas inigualáveis.

O barroco de Quito é uma arte mestiça, primordialmente religiosa, forjada pela fusão de culturas. É uma mistura de espanhol, italiano, flamengo, bizantino, *mudéja*<sup>1</sup> e quitenho. Metade imitação, metade originalidade, a escola quitenha junta os elementos decorativos europeus a americanos, em ornamentação opulenta e carregada, plasmada sobre tela, madeira, pedra ou paredes. Muitos pintores, escultores de imagens ou entalhadores índios e mestiços muito talentosos – como Pedro Bedón, Alfonso Chacha, Francisco

---

<sup>1</sup> Estilo arquitônico que mescla elementos cristãos, judaicos e mouriscos, surgido na Andaluzia após a reconquista do território espanhol aos árabes (N. do T.).

e Jerónimo Vilcacho, Cristóbal Naupa, Sebastián Gualoto, Diego de Robles, Bernardo Legarda, Manuel Chili (mais conhecido como Capiscara), Miguel de Santiago, Nicolás de Goribar, Bernardo Rodríguez, Hernando de la Cruz, Manuel Samaniego – deixaram peças de riquíssima ornamentação e policromia, pintadas ou entalhadas.

A escola quitenha, cujas obras em boa parte são de autores anônimos, obteve prestígio na América Latina e sobre ela muito se tem escrito nos círculos da pintura e da escultura.

### Composição étnica e demográfica

O Equador tem 13 milhões de habitantes, segundo as projeções do censo da população realizado em 2001, dos quais 55% são rurais e 45% urbanos. A densidade demográfica é, pois, de 50 habitantes por quilômetro quadrado.

É um país essencialmente mestiço. 83% da população é composta de *cholos*<sup>2</sup> e mulatos, 8% de índios, 7% de brancos (ou predominantemente brancos) e 2% de negros.

A exemplo da grande maioria dos Estados, o Equador é plurinacional. Existem no mundo cerca de 2 mil *naciones* inseridas em quase 200 Estados de modo que a imensa maioria desses últimos tem caráter plurinacional. Ora, no território equatoriano convivem diversas pequenas nações indígenas, entre as quais as mais importantes são: a quéchua, a huaorani, a achuar, a shuar, a confán, a siona, a secoya, a shiwiar, a zápara, a epera, a awa, a chachi e a tsáchila. A maioria habita rincões longínquos da região amazônica e vive conforme suas antigas e primitivas religiões e costumes.

A mestiçagem – diz o filósofo equatoriano da história Gabriel Cevallos García – é a grande realidade histórica do Equador e, em geral, dos povos andinos. “A mescla de tipos humanos de várias procedências começou” – diz Cevallos García – “mil anos antes que os espanhóis chegassem às costas americanas e iniciassem um novo gênero de mestiçagem”. Como resultado, nosso tipo humano, cultura e fisionomia histórica foram a consequência das ondas migratórias chegadas a essas terras milhares de anos antes que os exércitos incaicos vencessem e dominassem os quitenhos e nelas incursionassem os homens das caravelas.

<sup>2</sup> Mestiços de europeus e aborígenes (N. do T.).

A palavra *cholo* é um americanismo que o historiador peruano Carlos Daniel Valcacez diz provir do idioma quéchua. O inca Garcilaso de la Vega (1539-1616), ao contrário, bom conhecedor dessas coisas, afirmou que *cholo* é uma palavra procedente das ilhas de Barlavento, que significa “cachorro” e que foi aplicada por vitupério aos filhos dos mulatos.

A palavra tem vários significados. Em alguns países ibero-americanos como o Chile e a Costa Rica significa “índio civilizado”. Em outros designa qualquer pessoa morena. No Chile tem ainda a conotação de “covarde”, provavelmente como resquício da guerra do Pacífico. Em certos países é depreciativo e em outros, não. Pode até ser um tratamento carinhoso em sua forma diminutiva: *cholito* ou *cholita*. Nos países andinos – Equador, Peru e Bolívia – é o mestiço de índio com branco, em cujas características étnicas são visíveis os traços indígenas. Nesses países é costume dizer *cholear* no sentido de discriminar negativamente alguém, isto é, “tratá-lo como um *cholo*”. No Peru, no entanto, a palavra não tem essas conexões depreciativas. *Cholo* é o mestiço que sobe na vida social e se supera. Recentemente houve um Presidente, de evidente sangue mestiço, que se fazia chamar, com um traço de orgulho, “el cholo Toledo”.

Em geral, nos países andinos tem certa conotação depreciativa para os que pertencem à camada superior. O branco “de puro sangue” freqüentemente pensa que o *cholo* é um homem complicado e que, de mistura com ressentimento social e insubmissão, o seu temperamento vem a ser contraditório, introvertido e violento. O *cholo*, por sua vez, menospreza o índio apesar de saber que por suas veias corre sangue índio e não gosta do branco, a quem vê como discriminador e abusivo. Recordemos “o vesgo Rodriguez” do romance *Huasipungo* de Jorge Icaza ou o “*cholo Cisneros*” de *Todas las Sangres* de José María Arguedas. O *cholo* tem a impressão de que o sistema social no qual vive – injusto e sem muita mobilidade – não lhe oferece possibilidade alguma de progresso e que, faça o que faça, sua vida não mudará. O sistema é demasiadamente inflexível. Isso originou uma forte e justificada insatisfação em seu espírito.

Poderia estar aí uma explicação para a instabilidade política e social dos países andinos.

Na ótica do índio, o *cholo* é um ser inconfiável porque tende a desprender-se de suas raízes e assimilar-se ao branco para servir, em última análise, aos interesses desse último. O boliviano Fausto Reinaga – fundador em 1962 do

Partido Índio Boliviano e em 1977 da Comunidade Índia Mundial – advoga essa “índianidade”, na qual não há espaço nem para o *cholo* nem para o branco. Acredita que a “revolução índia” ocorrerá quando “a sociedade inca, maia, asteca e pele-vermelha desperte e comece a caminhar em busca do ‘poder índio’”. Reinaga ataca sem misericórdia o mestiço, a quem acusa de “racismo” em relação ao índio. Considera que o mestiço – o *cholo* – seja fraude, historiador, antropólogo ou político, é sempre um títere da europeização das comunidades indígenas das Américas.

O movimento de reivindicação dos valores da mestiçagem, iniciado com a revolução mexicana, teve eco no Peru com José Carlos Mariátegui e no Equador com Jorge Icaza. Nesses anos, nos países mestiços dos Andes, estava em curso uma batalha campal entre os “hispanistas”, que cantavam as glórias da Espanha, e os “indigenistas”, que exaltavam o império incaico. A literatura se encarregava de dramatizar a dicotomia entre o patrão branco, desumano e feroz, e o índio subjugado. Um falava espanhol e outro quéchua. Os romances *El Tungsteno* (1931), de César Vallejo, e *Huasinpungo*, de Jorge Icaza, constituíram no Peru e no Equador uma maravilhosa expressão desse mundo maniqueísta. O mestiço, até esse momento, era o grande ausente da realidade social e da narrativa dos países andinos. Na realidade, nas primeiras décadas do século passado, as fotografias e desenhos só mostravam *criollos*<sup>3</sup> de cartola e índios vestidos de *ponchos*. O mestiço ainda não havia ingressado no cenário social. O próprio indigenismo marxista se esquecia do mestiço ao mesmo tempo em que atribuía ao índio o papel que Marx entregara ao proletário. Em meio a esses dois fogos irrompeu a mestiçagem, como elemento fundamental da realidade social andina e meso-americana e como protagonista da literatura de denúncia. Em suas veias corre sangue índio e sangue branco. O historiador peruano Carlos Daniel Valcárcel afirma que o *cholo* “sofre a dupla tragédia de duas almas irreconciliáveis e o duplo rechaço dos de cima e dos de baixo”. Mesmo assim, o mestiço luta e se esforça vigorosamente para abrir espaço na vida social, superar-se culturalmente, impor a sua visão original da vida e defender os seus direitos. No final das contas, a grande verdade revelada om o descobrimento da América é a mestiçagem, cheia de potencialidades e originalidades.

<sup>3</sup> Na América hispânica dos tempos coloniais, *criollo* era o filho de espanhóis nascido na colônia (N. do T.).

## Biodiversidade

Do ponto de vista taxionômico, no planeta há lugares mais ricos do que outros em variedades de espécies. Em 1997, depois de haver realizado trabalhos de campo em mais de 20 países tropicais, Russell Mittermeier – na ocasião Presidente da entidade ambientalista Conservação Internacional identificou em seu livro *Megadiversity* 17 países nos quais está concentrada a maior *biodiversidade* do planeta. Quase todos são condôminos da bacia amazônica. São países que possuem uma impressionante “megadiversidade” em plantas, aves, mamíferos e anfíbios, assim como em ecossistemas fluviais e marinhos.

A biodiversidade de um ecossistema se mede por meio da heterogeneidade das espécies, isto é, tanto pelo número das que nele habitam quanto pela sua abundância relativa.

No Equador há 324 espécies de mamíferos, 1.559 de aves, 710 de peixes, 409 de répteis, 402 de anfíbios. Significa isso que em um pequeno país de 256.370 quilômetros quadrados existem mais espécies de aves que em todo o território dos Estados Unidos, mais espécies de peixes que nos mares da América do Norte ou da Europa e mais espécies de anfíbios que em todo o território europeu. Isso sem incluir os artrópodos (insetos, aranha, crustáceos). Há 20 mil espécies de plantas vasculares. Isso tudo significa: apenas 0,17% da superfície terrestre possui mais de 11% de todas as espécies de vertebrados (mamíferos, aves, anfíbios e répteis) do planeta. Sua opulenta megadiversidade e riqueza de paisagens, beleza e ecossistemas se devem a que o Equador, situado em pleno trópico do Câncer, na América do Sul, é atravessado pela cordilheira dos Andes, que divide seu território continental em três grandes regiões, dentro das quais há uma multidão de climas e microclimas e uma grande quantidade de ecossistemas.

## Estrutura jurídico-política

O Equador é um Estado unitário dividido, política e administrativamente, em 24 províncias, cada uma das quais reúne vários cantões. A descentralização administrativa ou por serviços não afeta o caráter unitário do Estado.

As cidades mais populosas são Guayaquil, Quito (que é a capital), Cuenca, Ambato e Santo Domingo.

O governo central é republicano presidencial, dividido em três grandes poderes: o legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, unicameral, composto por legisladores eleitos por suas respectivas províncias em forma proporcional à população; o executivo, exercido pelo Presidente da República, seus ministros de Estado e outros funcionários da administração; e o judiciário, exercido pela Corte Suprema de Justiça, os tribunais provinciais e os juizados.

O Tribunal Constitucional tem a função de controlar a constitucionalidade das leis; é um órgão autônomo, integrado por nove membros, nomeados pelo Congresso Nacional da seguinte maneira: dois, de uma tríplice lista enviada pelo Presidente da República; dois, de uma tríplice lista enviada pela Corte Suprema de Justiça; dois, selecionados pelo Congresso Nacional dentre pessoas não-pertencentes ao próprio Congresso; um, de uma tríplice lista enviada pelos prefeitos provinciais e prefeitos municipais; um, de uma tríplice lista enviada pelas organizações de trabalhadores, índios e camponeses; e um, de uma tríplice lista enviada pelas câmaras de produtores.

São funcionários de eleição universal, direta e secreta o Presidente e o Vice-Presidente da República e os legisladores, por um período de quatro anos. É proibida a reeleição imediata do Presidente e Vice-Presidente.

O Supremo Tribunal Eleitoral e os tribunais eleitorais provinciais, dotados de autonomia administrativa e econômica, são os órgãos encarregados de organizar, dirigir e vigiar os processos eleitorais universais e diretos; organizar, dirigir e vigiar os referendos que sejam convocados nos casos previstos constitucionalmente; realizar os escrutínios das eleições e consultas populares; resolver os litígios e reclamações que surjam desses processos; e julgar os gastos eleitorais dos partidos e movimentos políticos e a origem de seus recursos.

O Supremo Tribunal Eleitoral é composto por sete vogais eleitos pelo Congresso Nacional.

É prevista a revogação popular dos mandatos dos Deputados, prefeitos provinciais e prefeitos municipais por iniciativa de ao menos 30% dos eleitores da respectiva circunscrição territorial.

A Constituição garante a operacionalidade essencial dos partidos políticos, cujo nascimento e funcionamento são regulados por lei. Um partido, para ter reconhecimento legal, deverá sustentar princípios doutrinários que o

individualizem, apresentar um programa de ação, contar com organização em escala nacional e reunir o número mínimo de filiados requerido por lei. O partido se extinguirá de pleno direito caso em duas eleições pluripessoais sucessivas não obtenha pelo menos 5% dos votos válidos. Com o objetivo de garantir a independência econômica dessas organizações políticas, a Lei de Partidos Políticos estabelece em benefício deles um financiamento estatal, proporcional aos votos obtidos, e lhes reconhece determinadas isenções tributárias, porém limita seus gastos eleitorais e lhes proíbe receber contribuições econômicas de Estados ou empresas estrangeiras ou pessoas ou instituições que tenham contato com o Estado.

Os magistrados da Corte Suprema são nomeados pelo Congresso Nacional de forma vitalícia; podem, contudo, ser removidos de suas funções pela autoridade nomeadora pelos motivos assinalados na Constituição e nas leis.

Cada província é dirigida por um governador nomeado pelo Presidente, por um Conselho Provincial integrado pelo Prefeito Provincial, que é a autoridade executiva, e por um órgão colegiado formado por um número variável de conselheiros provinciais, eleitos pelos cidadãos de sua circunscrição territorial em proporção à população da mesma.

Um dos direitos políticos é o direito ao voto, para cujo exercício se requer: ser cidadão equatoriano por nascimento ou por naturalização, haver completado 18 anos de idade e estar no gozo dos direitos políticos. Os membros das Forças Armadas e da Policia Nacional não podem votar nem ser votados. Esses direitos ficam suspensos por condenação judicial a prisão ou reclusão, pela duração da pena.

O Equador é membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1945 e também integra a Organização dos Estados Americanos (OEA), do Grupo do Rio, do Tratado Amazônico, da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e da Comunidade Andina de Nações (CAN), da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e de outras organizações internacionais.

O Equador faz parte do processo andino de integração econômica fundado em 26 de maio de 1969, sob o nome de Acordo de Cartagena ou Pacto Andino, pela Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Chile, ao qual a Venezuela aderiu em 1973 e do qual se retiraram o Chile, sob a ditadura de Pinochet em 1976, e a Venezuela em 2006.

Podem-se definir três etapas no desenvolvimento da integração andina: na primeira, muito dinâmica, que se estendeu até 1975, foram criados os órgãos internacionais para a condução do processo, estabeleceram-se os programas de desgravação tarifária, adotou-se um regime comum de tratamento do investimento estrangeiro e de marcas e patentes e foram implantados programas setoriais de desenvolvimento industrial; em seguida veio uma etapa de estancamento, na qual o processo perdeu dinamismo por causa das dificuldades financeiras dos países integrados, que reduziram os níveis de seu comércio recíproco, e da falta de cumprimento dos compromissos contraídos; e uma terceira etapa de recuperação e reativação do Pacto Andino, que se iniciou em 1989 graças à decisão tomada em Caracas pelos Presidentes Virgilio Barco, Rodrigo Borja, Alan García e Carlos Andrés Pérez de vigiar diretamente a marcha do processo de integração e reunir-se duas vezes por ano no quadro do Conselho Presidencial Andino – nova e superior instância política por eles criada – a fim de examinar as ações realizadas no semestre. Isso conferiu enorme dinamismo ao processo e multiplicou o comércio sub-regional. Segundo informações da Junac, no período compreendido entre 1990 e 1995, o grupo andino incrementou o comércio intra-sub-regional a um ritmo de 27% anuais embora não tenha sido um crescimento simétrico porquanto o Equador aumentou suas vendas de 188,5 milhões de dólares a 364 milhões, a Bolívia de 55,9 a 199, e o Peru de 214 a 412 – enquanto a Colômbia as aumentou de 327,7 a 1.805 milhões de dólares; e a Venezuela de 493,6 a 1.847 milhões. Isso demonstra que estes dois últimos países foram os beneficiários principais da integração, pois quintuplicaram e quadruplicaram, respectivamente, suas exportações no mercado andino.

Apesar de todos os óbices e limitações, o processo andino de integração é o mais bem sucedido, do ponto de vista técnico e institucional, dentre todos os que foram iniciados na América Latina até a presente data, e é o único a possuir uma instância judiciária comunitária – o Tribunal Andino de Justiça – para solucionar as controvérsias entre os países membros por ocasião ou em consequência dos acordos de integração.

Em abril de 1966, os Presidentes dos países andinos, reunidos na cidade de Trujillo, no Peru, adotaram duas resoluções de caráter formal: alterar a denominação de Pacto Andino, pela qual se conhecia desde o princípio esse sistema de integração passando a chamar-se Comunidade Andina obedecendo, provavelmente, à influência européia; e criar uma instância

intermediária de condução do processo: o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores.

Os governantes dos 12 Estados sul-americanos, reunidos na cidade de Cuzco em 8 de dezembro de 2004, projetaram criar a Comunidade Sul-Americana de Nações, com o objetivo de “desenvolver um espaço sul-americano integrado no aspecto político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura”. Tal decisão foi ratificada nas reuniões de cúpula presidenciais de Brasília, em setembro de 2005, e de Cochabamba em dezembro de 2006, quando os Presidentes afirmaram que “a integração sul-americana não apenas é necessária para resolver os grandes flagelos que afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes, que se transformaram nos últimos anos em uma preocupação central de todos os governos nacionais, como também é um passo decisivo para alcançar um mundo multipolar, equilibrado, justo e baseado em uma cultura de paz”. Na ilha venezuelana de Margarita, essa iniciativa se concretizou em 16 de abril de 2007. Os governantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela fundaram a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com sede em Quito, e propuseram-me presidir a Secretaria Geral da nova entidade.

Aceitei essa responsabilidade devido a minha antiga vocação integracionista, que me levou, há 28 anos, a escrever um pequeno ensaio intitulado: *A sindicalização dos países pobres*, que continha uma fervorosa argumentação em defesa da união de nossos países e da formação de um “sindicato” internacional que pudesse fortalecer nossa posição no mundo exterior.

Imediatamente fiz chegar aos Presidentes minha opinião acerca do que deve ser e fazer a Unasul. Um ponto central de minhas sugestões era a absorção pela nova instituição, em escala regional, de todas as entidades sub-regionais existentes a fim de progredir na integração continental – a cargo da Comunidade Andina de Nações (CAN e do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – em direção à integração continental sul-americana, com base nas experiências, realizações e frustrações dos sistemas sub-regionais. Esse me parecia ser o caminho para atingir os objetivos de desenvolvimento dos países da América do Sul e potencializar sua inserção internacional no mundo implacavelmente competitivo da era pós-Guerra Fria. A idéia era enfrentar, com a multiplicada força da união, os blocos estatais do mundo desenvolvido

e a constelação de corporações transnacionais que, no período pós-Guerra Fria, se haviam consolidado com inédito vigor.

No entanto, a instrumentação do projeto encontrou alguns tropeços no caminho. A comissão de funcionários de alto nível designada pelos governos para formular o projeto de estatuto de fundação se inclinou por criar uma nova estrutura integracionista ao lado das que já existem. Com isso, na minha opinião, o projeto dos Presidentes, concebido com tão clara visão de futuro, ficou mediatizado.

## Vida política

### Panorama geral

Nas entranhas da sociedade política do Equador cruzam-se e entrecruzam-se divergências e contradições políticas, econômicas, sociais, culturais, religiosas, étnicas e regionais, que conspiram contra sua coesão social. Daí deriva sua tormentosa história, na qual se alternam governos democráticos, ditaduras militares, golpes de Estado, mudanças de Constituições, instabilidade política, atraso econômico e injustiça social.

Em seus 178 anos de vida republicana houve apenas uma revolução digna desse nome: a Revolução Alfarista de fins do século XIX, de cunho radical-liberal, que dividiu em duas partes a história equatoriana. Todos os outros movimentos insurgentes não passaram de conspirações de origem noturna nos quartéis embora seus protagonistas sempre tenham falado em “revolução”. Sua accidentada história tem sido afetada por mudanças bruscas de governo. Sua débil institucionalidade as tem permitido. Experimentaram-se 18 Constituições em seus 178 anos de história republicana: 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967, 1978 e 1998. Todas foram elaboradas e promulgadas por respectivas assembléias constituintes, exceto a de 1978, que foi aprovada por via de referendo. Essa “inflação” constitucional tem obedecido à ingênua idéia de que a mudança da Constituição assegurava uma mudança das condições políticas. Obviamente, porém, tudo continuou igual. As normas constitucionais perambularam pelas alturas, sem âncoras na sociedade. Hoje mesmo está reunida a assembléia constitucional número 19, que dará à luz no final deste ano um projeto de Constituição para ser submetido a referendo.

É verdade que na América Latina ocorreram muitos golpes de Estado e muito poucas revoluções. Provavelmente as únicas transformações que, por sua profundidade e irreversibilidade, tiveram caráter revolucionário, tenham sido a alfarista de 1895 no Equador, a mexicana de 1910, a boliviana de 1952, a cubana de 1959 e a sandinista de 1979 na Nicarágua, embora essa, a bem da verdade, carecesse da irreversibilidade própria de uma revolução. As demais rupturas da ordem constitucional na torturada história latino-americana não passaram de golpes de Estado que mudaram as pessoas do governo, mantendo, porém, intocável a ordem econômica e social estabelecida.

O processo revolucionário liberal-radical de fins do século XIX no Equador, liderado pelo General Eloy Alfaro – que obteve seus galões de General nas batalhas da liberdade e à frente de seu exército popular – exigiu mais de três décadas de luta guerrilheira – naquele tempo se falava em luta *montonera* – para destruir o *ancien régime* feudal equatoriano, em que a Igreja Católica era a maior proprietária de terras do país. Pertenciam-lhe as melhores e maiores fazendas do altiplano andino e também os índios que aí labutavam. Os filhos dos índios também lhe pertenciam. Esses “senhores de missa e panela” como os caracterizou o escritor equatoriano Juan Montalvo – um dos melhores cultores da prosa em língua castelhana no século XIX – geriam o país como se fosse um feudo. O governo revolucionário presidido por Alfaro expediu em 1908 a Lei de Beneficência, por meio da qual foram expropriadas as terras da Igreja em favor do Estado, que com elas formou um fundo de assistência pública. A alta hierarquia católica não tardou em protestar. “Essa lei é um crime contra a Religião, um atentado contra a moral saudável, um abuso de autoridade e uma violação dos direitos em que se funda a ordem social”, afirmou. E concluiu: “Conferiram reconhecimento de cidadania ao comunismo”.

A revolução alfarista realizou no Equador uma transformação institucional profunda. Substituiu uma classe social por outra no exercício do poder, separou a Igreja do Estado, secularizou o governo, consagrou a tolerância religiosa, proclamou a liberdade de cultos, implantou a educação pública laica, estabeleceu o matrimônio civil e o divórcio, aboliu a *concertaje* (contrato por meio do qual os índios, vitalícia e hereditariamente, se obrigavam a realizar trabalhos agrícolas em benefício do dono da fazenda, sem salário ou com um salário ínfimo), supriu a prisão por dívidas e por obrigações

de fazer e eliminou a prestação de serviços pelos índios, o imposto de 3 por 1.000 sobre terras agrícolas, o pagamento de dízimos e primícias à Igreja e outras cargas feudais.

Apesar de ser uma revolução liberal, emitiu os primeiros regulamentos sobre jornadas de trabalho, descanso obrigatório, previdência social, trabalho de mulheres e menores de idade, contratos individuais de trabalho, responsabilidade por acidentes de trabalho, proteção da maternidade, repartição de terras agrícolas e expropriação de latifúndios incultos e expediu outras normas de caráter social, mais tarde consagradas na Constituição de 1906, destinadas a institucionalizar as conquistas revolucionárias.

Durante o século XX, a instabilidade política foi uma constante na história equatoriana. Ações rebeldes, golpes de Estado, ditaduras, abandonos do poder e renúncias dos governantes determinaram essa crônica instabilidade política. Houve somente pequenos períodos de continuidade constitucional em que se alternaram governos eleitos de 1948 a 1961 e desde 1979 até os tempos atuais. No entanto, nessa última etapa ocorreram três abandonos do poder: o de Bucaram em fevereiro de 1997, o de Mahuad em janeiro de 2000 e o de Gutiérrez em abril de 2005, os quais, ao primeiro grito na Praça da Independência, fugiram pela porta dos fundos ou pelos telhados do palácio, sem a elementar galhardia de um Mariano Ospina Pérez, que nos tormentosos momentos do *bogotazo* de 1948 por causa do assassinato de Jorge Eliécer Gaitán na Colômbia, quando a fúria popular fora de qualquer controle pedia sua cabeça, exclamou: “Para a Colômbia é mais valioso um Presidente morto que um Presidente fugido”, ou de um Salvador Allende, que preferiu estourar os miolos no palácio presidencial a ver-se humilhado pelos sequazes de Pinochet.

Na última década e meia, o crescente divórcio entre a política e a moral produziu graves crises de governabilidade. A corrupção, no Equador e em toda parte, constitui grave escolho para a governabilidade porque torna ilegítimos os governantes, retira-lhes credibilidade e despoja-os da credencial ética para mandar e serem obedecidos. O poder repousa em um sistema de convicções: governar é ser crível, ter crédito, suscitar confiança.

A ausência desses fatores produziu uma etapa de insubordinações e convulsões sociais. As multidões saíram às ruas para exigir a saída dos governantes. O primeiro foi Bucaram, a quem o Congresso demitiu de suas funções por incapacidade mental para governar, aplicando o art. 76 da

Constituição, que dizia: “O Presidente da República deixará definitivamente suas funções, ficando vago o cargo, (...) por incapacidade física ou mental declarada pelo Congresso Nacional”.

Obviamente, a “incapacidade mental” do Direito Constitucional não é o mesmo alheamento mental ou a loucura dos psiquiatras. Para incorrer nela, bastava o desgoverno que imperava, a inépcia de governo e a permanente ausência de seu gabinete no Palácio Nacional “por medo dos fantasmas”, segundo afirmou com absoluta seriedade.

Bastaram cinco meses para que se esgotasse a paciência popular.

Pouco tempo depois ocorreram os casos paralelos de Jamil Mahuad e Lucio Gutiérrez. O primeiro prejudicou milhões de equatorianos mediante o congelamento dos depósitos bancários, a macrodesvalorização do sucre em cinco vezes e a dolarização. O povo se enfureceu e foi às ruas. O outro exibiu clamorosa incapacidade para governar e em face dos protestos ordenou conter o público à bala. Ambos fugiram do Palácio quando o povo irrompeu na Praça da Independência e se asilaram em embaixadas; um, na do Chile; e o outro, na do Brasil. O efeito jurídico e político do asilo diplomático é o salvo-conduto e a saída dos asilados do país. Foram então chamados os vice-Presidentes para concluir os mandatos.

A imprensa internacional não explicou bem esses acontecimentos.

## Os partidos

A origem da vida partidária equatoriana remonta aos dias da luta pela independência da Espanha, no início do século XIX. Na época, os próceres quitenhos de 10 de agosto de 1809, autores do primeiro grito de liberdade na América hispana, se dividiam entre monarquistas e republicanos.

Mais tarde, no entorno político do libertador Simón Bolívar, voltaram a ocorrer discrepâncias entre os que desejavam o estabelecimento de uma Presidência vitalícia ou até mesmo a restauração da monarquia e os que, imbuídos das idéias do enciclopedismo francês, postulavam um governo republicano e a ampliação das liberdades.

O Partido Conservador, ou o que pode ser considerado como tal, foi fundado em 1883 sob o nome de Partido Católico Republicano e mais tarde

mudou sua denominação para “conservador”, porém continuava a ser o partido dos católicos. A origem do Partido Liberal é menos clara. Sua formação foi escalonada. Houve um pensamento “avançado” sustentado pelas mentes mais lúcidas da época, todas inspiradas na intelectualidade francesa do século XVIII. Em 24 de julho de 1890 reuniu-se em Quito a convenção que constituiu o novo partido político.

Não obstante, as duas agremiações eram “partidos de notáveis”, muito próprios de seu tempo, que não se preocupavam em aglutinar massas e, sim, em convocar pessoas de peso social e econômico. O Partido Conservador pertencia aos proprietários de terras e ao clero da região da Serra, e sua força repousava em Quito ao passo que o Partido Liberal era integrado por representantes da incipiente burguesia comercial e bancária da Costa. Seu baluarte era Guayaquil.

Esses foram os germes do bipartidarismo conservador-liberal que, de uma ou outra forma, esteve presente desde a segunda metade do século XIX. Seus dois chefes emblemáticos foram, respectivamente, Gabriel García Moreno, o teocrata autoritário de meados do século e o revolucionário Eloy Alfaro, que em 1895 tomou o poder depois de quase 30 anos de lutas guerrilheiras.

Em 1926 foi fundado o Partido Socialista Equatoriano, de tendência marxista-leninista, com uma pequena elite de intelectuais e artistas de primeira linha, mas que não afetou o bipartidarismo predominante.

No início dos anos 30 apareceu uma organização política *sui generis* denominada Compactación Obrera Nacional, composta por operários, artesãos, pequenos comerciantes e camponeses, que se havia formado para apoiar a candidatura presidencial de um ilustre e culto fazendeiro serrano chamado Neftali Bonifaz, que venceu as eleições, mas foi desqualificado pelo Congresso Nacional por ter questionada sua nacionalidade equatoriana, já que ele, em sua “despreocupada juventude”, segundo afirmou, havia utilizado passaporte peruano. Nessa conjuntura, um jovem advogado de nome José María Velasco Ibarra, que se mostrou notável orador, ocupou o espaço vazio deixado por Bonifaz e a partir do Congresso projetou-se à visibilidade política. O movimento que o sustentava tomou o nome de “velasquismo” em homenagem a seu líder, e era integrado, como ocorre freqüentemente nos populismos caudilhistas, pelos componentes mais dispare: desde os chamados “Cavaleiros da Imaculada”, de profundas raízes clericais e conservadoras, até

filocomunistas, todos articulados em torno da figura do doutor José María Velasco Ibarra, que ocupou a Presidência da República em cinco ocasiões embora em apenas uma – de 1952 a 1956 – tivesse conseguido completar o período constitucional. Dos vinte anos que corresponderiam a seus cinco mandatos presidenciais exerceu o poder apenas onze anos por ter sido várias vezes destituído.

Nos anos 50 surgiu em Guayaquil outra organização de fundo populista: Concentración de Fuerzas Populares (CFP), mescla das idéias mais contraditórias, liderada por um carismático e audaz político chamado Carlos Guevara Moreno, que apareceu por aí afirmando haver lutado nas fileiras republicanas durante a guerra civil espanhola e haver sido “mordido pela cruel metralha fascista”. Esse grupo – que trouxe ao país técnicas de mobilização de massas até o momento não-conhecidas e que utilizou para sua coreografia política hinos, marchas, bandeiras e grupos de choque do mais puro estilo mussoliniano – chegou a ser em determinado momento uma importante força política embora seu líder fracassasse na tentativa de chegar ao poder.

Camilo Ponce, destacado líder da direita equatoriana, fundou em 1951 o Movimento Social-Cristão, que no início era um pequeno círculo elitista de personagens altamente situados na escala social que, porém, com a ajuda do velasquismo chegou ao poder em 1956.

No início de 1971 fundei um movimento de gente jovem denominado Esquerda Democrática, em breve transformado em um grande partido de massas de orientação socialista democrática, tendo especial penetração nos bairros pobres das cidades e nos setores rurais. Em sua declaração de princípios, ele se autodefiniu como “um partido democrático e revolucionário que expressa e promove os anseios, idéias e aspirações dos trabalhadores intelectuais e manuais do Equador”. Foi o primeiro partido a levantar – há quase quatro décadas – as questões econômicas no debate político e a introduzir temas novos à consideração pública tais como o ambientalismo, as relações do Estado e do mercado, o desenvolvimento humano e as questões internacionais.

A Esquerda Democrática conquistou o poder sob minha condução em 1988, após uma impressionante mobilização de massas.

No começo dos anos 80, Abdalá Bucaram, cunhado do Presidente Jaime Roldós, que morreu em um acidente aéreo em maio de 1981, formou um

grupo de orientação populista o qual, procurando homenagear a memória do jovem Presidente, ele chamou “Partido Roldosista”.

O movimento fundado por Camilo Ponce converteu-se posteriormente no Partido Social-Cristão, que esteve a ponto de se extinguir devido à morte de seu chefe, mas que foi resgatado da ruína em 1984 por um empresário e político oriundo da Câmara de Indústrias de Guayaquil, chamado León Febres-Cordero, que nesse ano venceu as eleições presidenciais e governou de 1984 a 1988.

Na ausência de um regime jurídico a regular a sua existência e operação, havia no Equador uma proliferação de partidos políticos. Eram na realidade minipartidos, carentes de representatividade, que não passavam de algumas pessoas, uma máquina de escrever e seus boletins de imprensa, formados no calor do oportunismo político e dos devaneios ideológicos. É longa mas pouco significativa a lista desses pequenos partidos, que nas eleições não se atreviam a lançar candidatos próprios, entrando em alianças com os partidos grandes para tirar vantagens burocráticas. A volatilidade eleitoral era lamentável, e a troca de dirigentes, escandalosa. Na gíria política do Equador chegou-se a cunhar a expressão “troca de camisa” para designar o troca-troca político, por analogia com o que ocorre no futebol profissional: o contrato de um jogador de uma equipe pelo elenco contrário na nova temporada.

Em fevereiro de 1979, a ditadura militar, nos primeiros momentos de seu exercício, após consulta com os dirigentes políticos, promulgou a Lei de Partidos Políticos, que dispôs: 1) os partidos políticos gozam da proteção do Estado; 2) unicamente eles podem apresentar candidatos a uma eleição popular; 3) para ser candidato e exercer cargo eletivo, é preciso ser filiado a um partido; e 4) para um partido político poder ser reconhecido legalmente e poder intervir na vida pública do Estado, ele deve: a) sustentar princípios democráticos que o individualizem; b) ter um programa de ação compatível com o sistema democrático; c) contar com o número de filiados exigido pela lei; e d) estar organizado em escala nacional.

A lei dispôs, além disso, o financiamento público dos partidos à conta do orçamento do Estado, em proporção com o número de votos obtidos nas últimas eleições pluripessoais, nas quais as alianças ficavam proibidas.

A lei procurou introduzir um pouco de ordem no caótico universo dos partidos, mas evitar abusos e deformações do sistema, isso a lei não conseguiu.

Partidos houve que perderam ou, quem sabe, nunca tiveram a democracia interna, a discussão ideológica e a mobilidade interior. Foram grupos caudilhistas sem ideologia, com propensões ao populismo. Tudo isso os levou à formação de quistas de grupos dirigentes, à burocratização e à conversão do partido em um diafragma que sufocava os anseios dos responsáveis medianos e dos militantes de base.

Isso estimulou os meios de comunicação a desenterrar o termo “partidocracia” – surgido na Europa durante o último período do pós-guerra para designar a presença decisória dos partidos na vida política e no processo de reconstrução democrática européia após o fim do fascismo – e a dar àquela palavra um sentido pejorativo para desprestigar todos os partidos, em um só bloco e sem atenuantes nem diferenças, gerando uma forte corrente de opinião contrária a eles.

Além dos bombardeios da imprensa, o então Presidente Correa, marchando com a sua infantaria, concluiu a obra de destruição dos partidos, reduzidos, assim, à mínima expressão.

Admito que certas críticas tiveram alguma justificativa. Houve partidos que limitavam a mobilidade interna consolidando cúpulas auto-eleitas e autoritárias, exigiam do governo “quotas de poder” para seus dirigentes – o famoso “loteamento” de que se falava nos círculos baixos da política italiana – eliminavam o mérito nos sistemas de promoção de seus membros, incorriam em atos de corrupção ou descambavam para o populismo. Isso é verdade, porém não invalida a tese de que os partidos políticos são elementos indispensáveis da democracia nas sociedades do mundo contemporâneo. Não há democracia sem partidos. Eles são os intermediários entre a sociedade e o poder. Encarregam-se de recolher, canalizar, enriquecer e dar direção às difusas aspirações populares e apresentá-las perante quem exerce a autoridade pública.

Não se inventou ainda nada que substitua os partidos políticos. Apesar dos seus defeitos, eles continuam a ser elementos indispensáveis nos regimes democráticos como intermediários entre o povo e o governo. Formaram-se numerosas associações de todo tipo: ambientalistas, feministas, patronais, sindicais, religiosas, de consumidores, de produtores, etc., porém nenhuma delas, nem todas juntas, podem substituir os partidos políticos em sua visão universal dos problemas de um país. Aquelas associações constituem grupos

de interesse e, como tais, seus pontos de vista são demasiadamente parciais e localizados. Com efeito, os sindicatos operários, as corporações empresariais, os grupos de pressão, as organizações não-governamentais (ONGs), os novos movimentos sociais e outras entidades que intervêm na vida pública do Estado representam interesses parciais e setorizados no interior da sociedade e carecem da visão universal dos problemas de um país que têm, ou devem ter, os partidos.

## Economia

A Constituição define a economia equatoriana como uma “economia social de mercado”, que “se organizará e desenvolverá com a coexistência e concorrência dos setores públicos e privados”. Esse conceito foi tomado emprestado aos economistas alemães da Escola de Friburgo no pós-guerra – Alfred Müller Armack, Walter Eucken e Leonhard Miksch, entre outros. Esses acrescentaram a palavra “social” à expressão “economia de mercado” a fim de erigir “o princípio da liberdade dos mercados vinculado com a compensação social” na tentativa de encontrar uma “terceira via” entre a economia de livre mercado de tipo liberal e a economia dirigida de estilo marxista. Mas, embora seus propugnadores neguem ser a economia social de mercado uma repetição do *laissez faire*, a verdade é que ela não deixa de ser uma economia de mercado, isto é, um sistema no qual os agentes econômicos privados planejam e decidem suas ações de forma descentralizada.

A economia do Equador possui todas as características comuns aos sistemas capitalistas: propriedade privada dos meios de produção, abstenção do Estado face às atividades dos agentes econômicos privados, economia aberta, exploração da mão-de-obra dos trabalhadores assalariados e subordinação da atividade econômica às leis do mercado: oferta e procura, iniciativa privada, liberdade de empreendimento, livre concorrência, apetite de lucro, acumulação.

A recuperação fiscal se faz por meio de impostos, taxas e contribuições especiais. Os impostos são diretos e indiretos. Alguns são cobrados pelo poder central, e outros, pelos poderes setoriais. Os níveis de tributação são relativamente baixos.

No ano de 1989, meu governo realizou um profundo reordenamento do sistema tributário, que reduziu um emaranhado de mais de cem impostos

indiretos, de arrecadação muito baixa, a apenas três: o imposto de renda, o imposto sobre o valor agregado (IVA) e o imposto sobre consumos especiais (ICE). A reforma alargou a base tributária do imposto de renda e melhorou as arrecadações; liberou, porém, de seu pagamento as camadas sociais médias e os setores de baixos rendimentos. Concomitantemente, instrumentamos uma reforma integral do sistema tarifário que, ao corrigir a dispersão das taxas alfandegárias, reduziu o nível impositivo de algumas importações e desestimulou o contrabando.

Essas reformas se mantiveram até o momento em seu conteúdo essencial.

A economia equatoriana se divide, segundo a classificação proposta pelo economista Colin G. Clark, que se tornou clássica, nos setores primário, secundário e terciário.

Como todo país economicamente subdesenvolvido, as atividades que mais avançaram no Equador são as primárias: mineração, agricultura, pecuária, exploração florestal, pesca e outras, das quais se obtêm os produtos básicos para o consumo direto, as matérias-primas para a indústria e os produtos primários de exportação.

A indústria e outras atividades secundárias, assim como o setor terciário da economia, que consiste na prestação de serviços e não na produção de bens materiais, teve desenvolvimento incipiente. O comércio, o setor bancário, as finanças, os seguros, as comunicações, a informática, a administração, a publicidade, as relações públicas, o “marketing”, o transporte e os serviços profissionais não avançaram muito, e sua participação no produto interno é bastante baixa.

Da mesma forma que nos demais países da América Latina, no Equador o número de computadores por pessoa é baixo e a inserção na Internet é pequena.

O abuso publicitário, próprio das economias abertas, contribuiu para formar no Equador uma sociedade de consumo com toda a sua carga de exagero publicitário, subversão de valores e alienação. A gestão publicitária levou, como em outros países latino-americanos, à manipulação do mercado, que, contradizendo as avaliações, não é o que diz aos produtores o que devem produzir para satisfazer as necessidades dos consumidores, e, sim, ao contrário, são os produtores que indicam ao mercado, por meio da magia da publicidade, o que deve consumir.

Os dados macroeconômicos do Equador são os seguintes:

- PIB 2007: US\$ 44.449.915 milhões
- PIB *per capita*: US\$ 3.419,00
- PIB projetado 2008: US\$ 48.508.000
- O PIB petrolífero decresceu em 0,1% em 2006 e 0,0% em 2007, e o setor não-petroleiro declinou no mesmo período em 0,1%.
- Inflação em 2007: 3,32%, que numa economia dolarizada não é uma taxa baixa. A projetada para este ano é 4,25%.
- Previsões de crescimento do PIB para 2008, segundo organismos internacionais: 1,9%.

### Setor petrolífero

Produção de petróleo bruto de janeiro a novembro de 2007: 170.515.000 b/d, com média diária de 509.000 barris, dos quais 257.000 foram produzidos pela empresa estatal equatoriana de petróleo Petroecuador e 252.000 por empresas privadas estrangeiras.

No ano de 2007, a produção petrolífera diminuiu em 5,4% em relação ao ano anterior.

### Setor externo

Os seis principais sócios comerciais do Equador em 2007 foram:

#### Estados Unidos

Exportações: US\$ 6.029,8 milhões

Importações: US\$ 2.794,8 milhões

Saldo positivo: US\$ 3.235,0 milhões

#### União Européia

Exportações: US\$ 1.753,9 milhões

Importações: US\$ 1.245,8 milhões

Saldo positivo: US\$ 508,1 milhões

## Peru

Exportações: US\$ 1.491,9 milhões

Importações: US\$ 481,1 milhões

Saldo positivo: US\$ 1.010,8 milhões

## Chile

Exportações: US\$ 658,1 milhões

Importações: US\$ 503,3 milhões

Saldo positivo: US\$ 154,8 milhões

## Colômbia

Exportações: US\$ 650,6 milhões

Importações: US\$ 1.458,8 milhões

Saldo negativo: US\$ 838,2 milhões

## Venezuela

Exportações: US\$ 484,1 milhões

Importações: US\$ 1.318,5 milhões

Saldo negativo: US\$ 834,4 milhões

Em termos percentuais, o mercado norte-americano representou 43,60% das exportações e 20,50% das importações; os mercados da Aladi, 31,4% das exportações e 36,60% das importações; o restante da América, 8,60% das exportações e 5,90% das importações; Europa, 10,90% das exportações e 10,60% das importações; e a Ásia 5,30% das exportações e 22,30% das importações.

Dentro da Aladi, a Comunidade Andina (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia) representou 20% das exportações e 21,70% das importações.

Os 10 principais produtos de exportação são:

- Petróleo cru;
- Bananas e bananas da terra;
- Derivados de petróleo;
- Camarão;
- Manufaturas de metais;

- Flores naturais;
- Cacau;
- Atum e outros peixes;
- Café elaborado, e
- Madeira.

Em 2007, as exportações FOB ascenderam a US\$ 13.852,36 milhões, das quais as exportações petrolíferas somaram US\$ 8.279,44 milhões e as não-petrolíferas US\$ 5.572,92 milhões. As importações FOB significaram US\$ 12.583,97 milhões, das quais as importações petrolíferas somaram US\$ 2.588,28 milhões e as não-petrolíferas US\$ 9.995,70 milhões. Tudo isso produziu, em conjunto, uma balança comercial favorável em US\$ 1.268,39 milhões já que do superávit petrolífero de US\$ 5.691,16 milhões foi subtraído o déficit não-petrolífero de US\$ 4.422,77.

Houve uma desaceleração das taxas de crescimento das principais exportações não-tradicionais nos últimos dois anos. As de camarão, produtos do mar, flores e manufaturas de metal diminuíram enquanto cresceu a dos elaborados de cacau.

O investimento estrangeiro direto teve notável incremento, passando de US\$ 124,2 milhões em 2006 a US\$ 470,8 milhões em 2007.

As remessas dos emigrantes totalizaram em 2007 a cifra de US\$ 2.259,6 milhões.

## **Setor financeiro**

As reservas internacionais de livre disponibilidade do Estado somaram 3.481.100 milhões de dólares em 31 de dezembro de 2007.

Em 21 de dezembro do mesmo ano, o crédito ao setor privado atingiu o volume de 11.372.100 milhões de dólares.

As captações dos bancos privados chegaram a 10.096.909 milhões de dólares entre janeiro de 2006 e outubro de 2007. Os depósitos à vista atingiram 6.652.687 milhões, e os depósitos a prazo, 3.082.725 milhões.

No mesmo período, a carteira de crédito bruta somou 7.444.945 milhões, e a líquida, 6.994.173 milhões.

## Balança comercial 2007

Superávit do setor petroleiro: US\$ 4.509 milhões

Déficit no setor não-petroleiro: US\$ 3.353 milhões.

Superávit total: US\$ 1.156 milhões

As receitas do governo central em 2007 foram: setor não-petroleiro 79% e setor petroleiro 21%. Desses, 4.315,47 milhões de dólares correspondem a rendas tributárias, 1.154,04 a transferências e 390,49 a receitas não-tributárias.

Os dispêndios foram: 70% em despesas correntes e 30% em gastos de capital. As despesas correntes assim se distribuíram: salários 49%, juros da dívida 16%, transferências 14%, bens e serviços 8% e outros 14%.

Dívida em 2007: US\$ 13.864 milhões

Externa: 10.626 milhões

Interna: 3.238 milhões

Dívida total: 31,2% do PIB

Externa: 23,9%

Interna: 7,3%

Orçamento 2007: US\$ 14.100 milhões.

## Dolarização

No início do ano 2000, por decisão do governo democrata-cristão presidido por Jamil Mahuad, foi decretada a substituição do sucre equatoriano pelo dólar norte-americano para todas as transações financeiras e comerciais. Isto é, o dólar se tornou nossa moeda de curso legal. A partir desse momento, o signo monetário norte-americano se converteu em unidade de contas, meio de pagamento, medida de valor, instrumento de câmbio e mecanismo de poupança no Equador.

A medida obedeceu a motivos mais políticos do que econômicos. Foi tomada em meio a grandes convulsões sociais – com um povo inteiro que repudiava a corrupção e incompetência dos governantes – como tábua de salvação perante o iminente naufrágio político.

A dolarização implicou a renúncia do Estado ao direito de cunhar moeda, de planejar a política monetária e cambial – direito que se transferiu à Reserva Federal dos Estados Unidos – e a obter os benefícios da soberania na cunhagem de moeda.

Somente cinco Estados do mundo adotaram formalmente a dolarização: Panamá, Libéria de 1944 a 1989, Timor Leste, Equador e El Salvador. Os três primeiros por motivos muito peculiares. O Panamá porque as empresas construtoras do Canal pagavam em dólares os salários de seus 75 mil trabalhadores, o que, de fato, converteu a moeda americana em moeda oficial. A Libéria porque foi fundada em 1847 por escravos negros libertos provenientes dos Estados Unidos, que expediram uma Constituição copiada da norte-americana e implantaram a dolarização de sua economia desde 1944 até 1989. E o Timor Leste porque, depois de obter sua independência nacional após 350 anos de colonialismo português, foi invadido pelo exército da Indonésia em 7 de dezembro de 1975 e entrou em extrema desordem e convulsão social, fato que obrigou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a enviar uma força internacional de paz, tomar o controle político-administrativo do país e implantar a dolarização para eliminar o caos monetário.

A imposição de um regime monetário como esse, conforme disse o professor de Harvard Jeffrey Sachs em um artigo publicado na revista *Foreign Policy* no outono de 1999, constitui uma “camisa de força” para a economia porque retira do governo qualquer possibilidade de gerir as variáveis monetária e cambial para regular o volume da massa monetária, conferir competitividade às exportações, desestimular as importações supérfluas e amortecer os golpes dos mercados mundiais. Nessas condições, as autoridades tendem a compensar a inflexibilidade que o sistema transmite à economia com a flexibilidade da mão-de-obra, os reajustes do emprego, dos salários e dos benefícios sociais e garantias trabalhistas, vertente por meio da qual contra-rem tam os aspectos rígidos da economia devido à alienação de alguns dos instrumentos de política econômica.

Sob esse sistema, o Banco Central perde a capacidade de emitir moeda e deixa de ser o eventual emprestador aos bancos comerciais com problemas. O Banco Central deixa de servir como banco do governo, isto é, como emprestador em última instância para assistir os bancos com problemas de liquidez, deixa de gerir os câmbios internacionais e de realizar as chamadas

operações de mercado aberto (*open market*), que consistem principalmente na compra e venda de valores negociáveis como forma de injetar dinheiro na economia.

Os defensores da dolarização sustentam, ao contrário, que ela tem a capacidade de restabelecer a confiança dos investidores na moeda local – o dólar – de afastar o perigo de desvalorizações, de reduzir as taxas de juros, de minimizar o risco cambial, diminuir os custos de transação (*transaction costs*) no câmbio de moeda, estabilizar os preços e submeter os bancos locais à vigilância da Reserva Federal dos Estados Unidos.

Recordo que durante meu governo, remando contra a corrente em pleno auge do neoliberalismo na América Latina, era a autoridade pública e não o mercado quem fixava os grandes preços da economia: o preço do trabalho, que é o salário, o preço do dinheiro, que são os juros, e o preço das divisas, que é a taxa de câmbio.

## Indicadores sociais

O Equador foi um dos países pioneiros na promulgação de um código do trabalho para regulamentar as relações entre patrões e trabalhadores e garantir os direitos irrenunciáveis dos trabalhadores. Foi expedido em 1938.

Os antecedentes europeus e norte-americanos não estavam muito distantes. Em 1904, a legislação genebrina regulamentou a contratação coletiva. A França fez o mesmo em 1906; a Suécia, em 1910; e a Noruega, em 1911. O governo de Weimar na Alemanha elevou à categoria constitucional as normas sobre o tema. A Itália, às vésperas do advento do fascismo, incluiu em sua legislação a figura jurídica do contrato coletivo. Os Estados Unidos da América, nos anos do *new deal* do Presidente Franklin D. Roosevelt, expediram o Wagner Act (Lei Wagner), que regulamentou essa forma contratual. O primeiro Estado latino-americano a aceitá-la foi o México com sua Lei Federal do Trabalho de 1931. O exemplo mexicano foi seguido por vários países da América Latina.

O contrato coletivo é um mecanismo bastante eficiente para os trabalhadores poderem alcançar melhores condições de trabalho. Consegue-as a força do grupo, em uma frente unida de negociadores.

No Equador, as leis de conteúdo social protegem especialmente a criança, o idoso, o trabalhador, o camponês e o inquilino pobre.

Os principais indicadores sociais do ano de 2006 são:

### **Pobreza**

Nacional: 38,3%

Urbana: 24,9%

Rural: 61,5%

### **Indigência**

Nacional: 12,8%

Urbana: 4,8%

Rural: 26,9%

Desemprego aberto: 7,5% da PEA<sup>4</sup>

Subemprego: 39,37% da PEA

### **Coeficiente de Gini**

Distribuição do consumo: 0,46.

### **Analfabetismo**

Nacional: 9,1%

### **Etnia**

Indígena: 28,2%

Afro-equatoriana: 12,6%

Mestiça: 7,5%

Branca: 6,7%

### **Desnutrição crônica:**

Nacional: 18%

Urbana: 13%

Rural: 26%

---

<sup>4</sup> População economicamente ativa (N. do T).

### **Desnutrição global**

Nacional: 9%

Urbana 7%

Rural: 11%

### **População sem seguro de saúde**

Urbana: 79,4%

Rural: 78,9%

### **Moradia própria**

Nacional: 65,7%

Região costeira: 70,2%

Região interandina: 60,6%

Região amazônica: 69,1%

### **Déficit habitacional**

Nacional: 60,9%

Região costeira: 70,3%

Região interandina: 49,2%

Região amazônica: 79,5%

### **Água encanada**

Nacional: 48%

Urbana: 65,7%

Rural: 13,6%

## **Meu governo**

Ao entregar o poder em 10 de agosto de 1992, foi gratificante falar a meu sucessor o seguinte: a economia crescia a 5,4%, as exportações se expandiam ao ritmo de 16% anuais, o investimento privado na economia havia batido recordes históricos, a inflação foi reduzida à metade, e eu entregava um país em plena marcha, num quadro de paz, segurança jurídica e respeito aos direitos humanos.

Minha equipe de governo cumpriu uma tarefa extraordinária e como fruto do trabalho coletivo fomos capazes de construir 1.300 programas de água potável e esgotos, que beneficiaram 1.200.000 habitantes dos setores rurais; levamos eletricidade a 600.000 equatorianos do campo; aumentamos em 40% a superfície agrícola irrigada; distribuímos quase 4 milhões de hectares de terras de cultivo aos camponeses e colonos (quatro vezes mais que nos 25 anos anteriores de reforma agrária); implantamos a educação intercultural bilíngüe com 1.812 salas de aula e 4.300 novos cargos de professores; favorecemos 700 mil pessoas da terceira idade com a Lei do Idoso e demos aos professores a lei de carreira docente, abono de antiguidade e melhorias na escala de salários; criamos a rede comunitária infantil em que atendíamos 230.000 crianças quotidianamente durante a jornada de trabalho de seus pais; entregamos merenda escolar a 1.100.000 crianças diariamente; por meio do sistema de saúde familiar integral atendemos um milhão e meio de pessoas; os índices de vacinação infantil chegaram a 70%; criamos o crédito estatal em favor dos microempresários.

Em plena era do consenso de Washington, “equatorianizei” todas as fases da indústria petrolífera, algumas das quais estavam em mãos privadas estrangeiras. Transferi à propriedade do Estado duas refinarias situadas na península de Santa Elena. A operação do oleoduto transequatoriano de 500 quilômetros de comprimento – que leva o petróleo bruto dos poços da Amazônia até o porto de Esmeraldas no oceano Pacífico para sua exportação – que até aquele momento se achava nas mãos da empresa Texaco dos Estados Unidos, foi transferida para técnicos equatorianos; e o consórcio Texaco-Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana passou a ser gerido pelo sócio majoritário, que era o Estado equatoriano.

Essa foi nossa resposta ao neoliberalismo. **DEP**

Tradução: Sérgio Duarte

# A grande divergência: dependência histórica ou dependência do caminho?

## Resultados das Américas\*

*Steve De Castro\*\**

### 1. Introdução

**O** historiador da China Kenneth Pomeranz [2000] argumentou que até a metade do Século XIX, havia uma diferença pouco perceptível entre o padrão de vida da China e do resto do mundo. Considerando-se que seu excelente estudo se deteve justamente naquela época, seu título correto deveria ser *Antes da Grande Divergência*. Nesse caso, o autor não se arriscou a quantificar sua afirmação em termos aceitáveis pelos economistas, isto é, a partir, por exemplo, do PIB *per capita* (PIBpc) expresso em termos de uma moeda, mas cita

\* Agradecimento: O ensaio contém resultados de nossas pesquisas recentes, algumas das quais foram obtidas em trabalho conjunto com Flávio Gonçalves, atualmente na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.

\*\* University of the West Indies (UWI). Universidade de Brasília (UnB)  
jc010846@unb.br

o trabalho de Paul Bairoch (p. 36). Bairoch [1993] que contestou a tendência de Angus Maddison [1995] de superestimar as diferenças no período anterior a 1850 entre os que seriam, no futuro, o Primeiro e Terceiro Mundos. A compilação de trabalhos recentes sobre crescimento, de Robert Lucas [2002], valeu-se dos dados de Bairoch para apresentar sua teoria sobre a divergência como uma seqüência de decolagens instáveis do tipo de Rostow.

O presente ensaio sintetiza nossas conclusões a partir de um estudo que toma por base os dados do PIBpc das Américas desde o início do crescimento, por volta de 1820-50, sobretudo nas regiões onde havia escravidão – Estados Unidos, Brasil, e no Caribe. Três aspectos foram abordados. Primeiramente, descobrimos que nessas regiões surgiram diferenças significativas entre os seus respectivos PIBpc *depois* que a escravidão foi abolida, ou ainda, entre elas e o resto do mundo, incluindo a Grã-Bretanha. A primeira revolução industrial não deu início à grande divergência (ver gráfico 1 no apêndice). Quando ocorreu a abolição, houve uma queda, nesse indicador, em quase todos os países, porém, muitos começaram novamente a crescer, alguns em ritmo acelerado como no caso do Brasil e no sul dos Estados Unidos, embora nenhum dos dois tenha conseguido reduzir a diferença em relação ao norte dos Estados Unidos senão após a Segunda Guerra Mundial (para dados até 1930, ver tabela sobre PIBpc no apêndice).

Em segundo lugar, desenvolvemos a noção de dependência histórica numa série anual de PIBpc como um processo estocástico homogêneo de Poisson que gera incrementos percentuais fixos para o PIBpc em intervalos aleatórios, e testamos a seqüência de intervalos no caso do Brasil entre 1822 e 2000, e no caso dos Estados Unidos entre os anos de 1869 e 1996 (ver De Castro & Gonçalves [2003b,2005]). A dependência histórica aqui é o oposto da dependência de conduta, posto que para passar no teste, o processo estocástico não deve sofrer mudança ao longo de sua trajetória. Embora a série dos Estados Unidos tenha passado no teste, a do Brasil não logrou o mesmo êxito, devido à sua estagnação no final do século XIX, ou seja, por causa de um crescimento desastroso compartilhado por quase todas as economias escravocratas do Atlântico, incluindo o sul dos Estados Unidos. O norte dos Estados Unidos compensou a lentidão do sul e assim a série geral do país praticamente não desviou de sua taxa de crescimento a longo prazo.

No terceiro tópico foi desenvolvida uma teoria para explicar o processo econômico de transição ocorrida no mercado de trabalho para os trabalhadores

livres. Para tanto, nos baseamos na literatura recente sobre incentivos, presente no modelo da teoria da firma. Os detalhes podem ser encontrados em De Castro [2004]. Aqui, além disso, foi feito um retrospecto (seção 4). A agricultura oriunda do trabalho escravo desenvolveu alguns dos mecanismos que são usados na atualidade pelas empresas, objetivando coordenar e supervisionar o trabalho de seus operários em várias atividades, para incrementar a produtividade em relação a outras alternativas, como foi o caso dos trabalhadores autônomos. A introdução do conceito de mercado de trabalho na economia escravocrata fez com que os donos das grandes fazendas tivessem de remunerar melhor seus empregados. Na hipótese de não ocorrer avanço tecnológico ou mudança nos preços dos produtos, as fazendas poderiam se tornar inviáveis e a economia fragmentar-se-ia em propriedades familiares de baixa produtividade.

A extensão dos aspectos microeconômicos à teoria do crescimento é que, no caso da segunda revolução industrial, que efetivamente deu início à grande divergência, havia a necessidade de que as empresas apresentassem estruturas gerenciais hierarquizadas. Nos Estados Unidos, onde tal fato ocorreu com êxito considerável, os políticos as consideraram, inicialmente, como cartéis (monopólios, combinações), em grande parte devido ao poder que exerciam sobre o mercado de produtos. Justamente quando a abolição da escravatura exigia a dissolução das grandes fazendas, seus mecanismos centrais – supervisão, coordenação, expedição e cumprimento de ordens – foram necessários para que ocorresse progresso tecnológico, certamente na economia como um todo e até mesmo na agricultura.

Nossa teoria sobre essa transição confere conteúdo econômico ao resultado estatístico de que a trajetória do PIBpc do Brasil foi dependente da trajetória dos demais países, pois, ao se livrar do “beco sem saída” da escravidão do século XIX, ainda assim o governo resistiu às novas instituições. O paradoxo em relação aos Estados Unidos e, portanto, em relação à história da economia mundial, é que foi precisamente nessa região que os trabalhadores livres e os agricultores se encontravam em unidades pulverizadas com produtividade relativamente baixa e com pouco poder no mercado de produtos, propiciando o ambiente ideal para o crescimento dos oligopólios, que por sua vez conduziram a uma onda de crescimento na época. No caso do Brasil, a escravidão se expandiu no século XIX, tomou conta de quase todas as regiões do país e sua dissolução exigiu uma reordenação de incentivos em toda a economia.

A parte final do ensaio se desenvolve como se segue. A próxima seção apresenta os métodos e fontes usadas para obtenção de dados dos PIBpc das antigas economias escravocratas e, em especial, as séries anuais completas para o Brasil e para os Estados Unidos. A seção 3 apresenta os resultados dos testes estatísticos sobre dependência histórica, e a última apresenta nossa teoria sobre a economia da transição das fazendas de trabalho escravo para empresas de trabalhadores livres.

## 2. Fontes de dados dos PIBpc

### 2.1 As economias escravocratas do século XIX

Observa-se que, a partir do ano de 1800, todos os trabalhadores das economias do Atlântico, fossem elas baseadas no trabalho de escravos ou de homens livres, começaram a aumentar sua produtividade. Não houve declínio na rentabilidade das propriedades de escravos no decorrer do século XIX. As regiões que continuavam utilizando a mão de obra escrava até 1860, mostraram poucos sinais de queda na receita *per capita* em relação àquelas que usavam o trabalho de homens livres. Entre 1840 e 1860, por exemplo, a renda *per capita* do sul dos Estados Unidos apresentou um crescimento ligeiramente mais acelerado do que a do norte. No caso as economias de Cuba e do Brasil também apresentaram crescimento durante a primeira metade do século XIX. Leff [1972 p. 364] concluiu que, o período entre 1822 e 1869 “foi uma época de crescimento perceptível” para o Brasil. De Castro e Gonçalves [2003b] utilizaram os métodos de Leff para obter a taxa de crescimento anual em relação ao PIBpc de 0,44% ao ano, entre 1822 e 1850.

Há fortes indícios de que a maioria das regiões onde ainda havia escravos eram mais ricas do que aquelas em que eles não existiam mais, embora tal riqueza nada significasse se comparada à de outras nações ao final do século. A tabela apresentada no apêndice evidencia uma comparação entre os PIBpc de várias economias escravocratas do Atlântico. Até cerca de 1860, as diferenças existentes entre os territórios dos Estados Unidos, no sul e no meio-oeste daquele país, em Cuba, no Brasil, na Jamaica e na Guiana Inglesa eram desprezíveis. Em relação ao Brasil e aos Estados Unidos, a tabela apresenta duas fontes *secundárias* distintas, a de Maddison [1995] e a de Coastworth [1993]. Conforme mencionado, Maddison de forma exagerada, chegou aos resultados de que a renda *per capita* do Brasil, em 1820, foi a metade da renda

*per capita* dos Estados Unidos. Para Coastworth esses dois países, além de Cuba em 1800, têm aproximadamente o mesmo PIBpc. Mesmo no ano de 1850, o autor classifica Cuba e Brasil num patamar relativamente próximo e os Estados Unidos com mais 35%. A estimativa de Coastworth é a mais confiável. Entretanto, ambos mostram uma queda na renda *per capita* do Brasil no final do século XIX. É interessante observar que ambos usaram as mesmas fontes primárias que discutiremos em seguida. A primeira delas é a de Contador e Haddad (1975) que apresenta para o período de 1862 a 1901 uma estimativa de crescimento real do PIBpc de 1,98% ao ano, sendo que, nesse caso, com um crescimento demográfico de 1,94%, nota-se um incremento minúsculo do PIBpc de 0,04%. A outra é a de Leff [1982 p. 33] cuja taxa para o período de 1822 a 1913 foi de 0,1%.

Vale destacar que, a obra clássica de Celso Furtado ([1963] Cap. 25) apresenta uma taxa de 1,5% para o período de 1850 a 1900 que, de certa forma, contradiz as fontes anteriormente mencionadas. Furtado sustenta (p. 163) que entre 1850 e 1950 o Brasil manteve esta taxa que foi “maior do que a média da Europa ocidental”. Entretanto o autor observa, corretamente, a queda significativa da renda no nordeste, na época com aproximadamente metade da população. Assim, na sua avaliação, a diferença se deve ao desempenho otimista da região centro-sul. Leff [1982 tabela 3.3 p. 42] apresenta uma variação das taxas de crescimento para a região “fora do nordeste” no período de 1822 a 1913, e todas elas se encontravam “muito provavelmente bem abaixo daquelas dos Estados Unidos”, cuja estimativa, em média, ficava entre 0,2 e 0,4%.

A credibilidade destas taxas de crescimento no século XIX pode ser estimada através de uma extrapolação retroativa a 1900 para a obtenção dos níveis de renda. Examinamos também o problema da moeda comum na qual são feitas as comparações. Haddad [1974] apresenta um crescimento do produto real *per capita* (excluído os serviços) de 2,3% ao ano, para o período de 1900 a 1947. Leff [1982, p.215] acrescenta os serviços à estimativa de Haddad e encontra 2,2% para o período de 1908-47, que se constitui superior à taxa dos Estados Unidos de 1,8% para o período de 1913-47 (de Kuznets citado em Contador e Haddad [1975 p.413]). Ambas as estimativas levam em conta as respectivas moedas nacionais.

Entretanto, quando estas informações são comparadas tomando-se por base os dólares americanos bem como a renda *per capita* dos Estados Unidos,

observa-se uma significativa disparidade entre as duas economias. Contador e Haddad [1975 p. 413], por exemplo, apresentam os Estados Unidos, tanto em 1860 quanto em 1970, com uma renda *per capita* 10 vezes superior à verificada no Brasil. A causa principal está relacionada à utilização das taxas de câmbio ao invés da paridade do poder de compra (PPP). A projeção de Summers-Heston para o período de 1950 a 2000 corrige tais distorções. Estima-se, por exemplo, no ano de 1960 uma relação 4 vezes maior, e 3,3 vezes maior em 1990, quando o Brasil reduziu a diferença durante o período de seu “*milagre*” que, considera-se, ter ocorrido entre 1950 e 1980.

Ainda assim, mesmo após a correção a partir da utilização da PPP, a disparidade, por volta de 1950, ainda é superior (acima de 6 vezes) a maior taxa de crescimento do Brasil no período de 1900 a 1950, o que implicaria na entrada do país no século XX numa situação de extrema pobreza. Tanto Maddison [1995] como Coastworth [1993] estimaram uma relação por volta de 7 vezes em 1913, compatível com o maior crescimento ocorrido no século XX. Portanto, mesmo que não ocorressem variações no crescimento no século XIX, ainda assim a economia do Brasil ficaria abaixo do nível de subsistência em 1850. Tal argumento é semelhante ao usado por Paul Bairoch [1993] para corrigir os excessos de Maddison sobre a dispersão do início do Século XIX.

Conclui-se, no entanto, que a trajetória coerente do PIBpc do Brasil durante o século XIX, é a de que o país deve ter apresentado algum crescimento entre 1820 e 1860, e um declínio na mesma proporção ou a taxas maiores, no período de 1860 a 1900 ou 1913 (ver as taxas na seção 2.2). Tal declínio é compatível com os dados do PIBpc do sul dos Estados Unidos, da Jamaica e da Guiana Inglesa, obtidos a partir das informações constantes no apêndice. A estagnação do Brasil no Século XIX está registrada na literatura recente sobre crescimento. Barro & Sala-i-Martin [1998], por exemplo, estimaram a renda *per capita* do Brasil em 1900 no mesmo patamar que o verificado na Índia e China - \$436, \$378 e \$401, respectivamente, calculada a partir do valor do dólar de 1985, sendo que, no caso, a economia dos Estados Unidos, tal indicador foi de \$3,101 em 1890 (tabela 10.2, 10.3 em Maddison).

Um importante aspecto que ameniza a queda da renda média após a abolição da escravatura no Brasil tem relação com a significativa expansão do setor cafeeiro fora da região nordestina de domínio tradicional do açúcar, combinado com a imigração europeia em larga escala. Entretanto, parece que tal

expansão ocorreu com salários relativamente constantes para os trabalhadores livres, não sendo muito diferente do custo da utilização do trabalho escravo (Michael Hall (1969) Cap. 3 citado por Leff [1982 p. 59]). Além disso, estima-se que o custo dessa mão de obra contém os dois componentes do regime escravagista, ou seja, a parte devida ao trabalhador, seu incentivo, e os custos dos subsídios para a migração. Este realinhamento do total dos custos e incentivos da mão de obra durante a transição da escravidão para o mercado de trabalho é o foco principal de nosso trabalho teórico (De Castro [2004]).

Sugerimos que a causa principal da diferença de desempenho da economia brasileira na segunda metade do século XIX em relação aos Estados Unidos, com a qual sua história econômica guarda uma semelhança mais próxima, é que o Brasil não tinha nenhuma região onde não houvesse o regime de escravidão, quando os migrantes livres começaram a competir com a mão de obra dos escravos. Os dois regimes coexistiram por muitas décadas até a abolição final da escravatura, em 1888, quando apenas 4% da população era ainda de escravos (Leff [1982] p. 54).

## 2.2 Série anual do PIBpc do Brasil entre 1820 e 2000 e dos Estados Unidos entre 1869 e 1997

Assim como Pomeranz e Bairoch, afirmamos que, antes de 1850, aproximadamente todas as economias apresentavam o mesmo PIBpc (ver gráfico 1 do apêndice). Entretanto, a tabela 1 abaixo, com nossas estimativas para o Brasil, ilustra uma média relativamente alta nas taxas de crescimento a longo prazo no período de 1822 a 2000 (1,55%) e de 1850 a 2000 (1,76%), quando comparadas às dos Estados Unidos de 1,68% (para o período de 1820 a 1992) e de 1,67% (para o período de 1800 a 1989) segundo cálculos, respectivamente, de Maddison [1995] (tabela 1.3) e Engerman e Sokoloff [1997] (tabela 10.5 p. 270). Para o período de 1850 a 1900, a tabela evidencia, ainda, uma modesta taxa de crescimento de 0,01%, contrária ao declínio que verificamos na Seção 2.1. Ambas se devem ao fato de termos *subestimado* o PIBpc do Brasil para o período de 1822 a 1850/60.

A possível causa é que todas as nossas fontes primárias referentes ao século XIX foram obtidas a partir de dados monetários ou dados do comércio internacional. Leff, por exemplo, usou os estoques de moedas deflacionados para produzir aquilo que ele chamou de “renda *per capita* monetizada”. Se, como ele afirmou, “a produção estava crescendo a uma taxa maior no

setor monetizado” ([1982] nota de rodapé 21, p. 361), a omissão quanto ao crescimento de rendas não monetárias, principalmente as dos agricultores em condições de subsistência, levariam, segundo nossa metodologia, a baixas estimativas do PIB inicial. Embora os escravos recebessem seus rendimentos quase sempre em espécie, esses podem ter sido incluídos nos dados monetários e de comércio na coluna referente às receitas das grandes fazendas.

**Tabela 1**  
**Taxas de crescimento**

Período	Brasil PIBpc	Período	EUA PIBpc
1822-2000	1.55%	1800-1989	1.67%
1822-1950	1.01%	1820-1950	1.56%
1822-1900	0.16%	1800-1913	1.60%
1822-1850	0.44%	1800-1850	1.10%
1850-2000	1.76%	1869-1996	1.74%
1850-1950	1.18%	1869-1950	1.66%
1850-1900	0.01%	1869-1900	1.73%
1900-2000	2.64%	1900-1996	1.76%
1900-1950	2.34%	1900-1950	1.89%
1950-2000	2.93%	1950-1996	1.89%
1950-1975	4.48%	1950-1975	1.52%
1975-2000	1.39%	1975-1996	2.10%

Fonte: ver De Castro & Gonçalves [2005]

Apesar dos níveis de renda do Brasil estarem subestimados no período de 1822 a 1850/60, os eventuais ajustes para esse período não devem alterar, de forma significativa, o resultado dos testes estatísticos relatados na próxima seção, pois, tais resultados são consequência do longo período de estagnação ocorrido em meados do século XIX. Outro detalhe é que as estimativas quanto às rendas maiores no período anterior a 1850 apenas reforçariam a rejeição de sua dependência histórica.

### 3. História ou dependência de trajetória no Brasil e Estados Unidos

A referência básica relativa à teoria do crescimento é a de Aghion e Howitt [1992]. Segundo tais autores, a fonte de crescimento numa economia é uma

espécie de processo estocástico de Poisson sobre a ocorrência de inovações e onde, cada uma delas, a partir de seu surgimento, aumenta o PIBpc de maneira instantânea e permanente, no mais simples dos casos, numa percentagem exógena e fixa. Considerando-se uma série de PIBpc, a interpretação empírica é a de que uma inovação ocorre cada vez que uma economia completa uma elevação percentual fixa. De Castro e Gonçalves [2001, 2003a] mostraram como usar esta suposição para interpretar, a partir de simulações, a distribuição de renda no mundo, para tanto, recorrendo a contagem de inovações a partir de um conjunto de economias inicialmente idênticas que seguiram o processo teórico de Poisson desde o início, ou seja, em 1800. A interpretação mais geral desse tipo de processo, para uma única economia, é aquele em que o parâmetro de Poisson ( $\lambda$ ), a média do surgimento das inovações, varia tanto segundo o tempo decorrido quanto segundo a quantidade acumulada dessas inovações. Em De Castro e Gonçalves [2003b, 2005], estimamos o oposto. Convertemos as séries anuais do PIBpc das economias do Brasil e dos Estados Unidos na época do surgimento de inovações, e testamos se cada seqüência desses surgimentos poderia ter sido gerada por um processo homogêneo de Poisson, isto é, com a constante  $\lambda$ . Se sua trajetória passou nesses testes, conclui-se que o crescimento da economia é dependente da história, pelo fato de que em seu início ela partiu de  $\lambda$  e o manteve.

Tanto os países ricos quanto os pobres podem apresentar este tipo de trajetória. Isto se deve ao fato de que os testes não se referem à taxa média do surgimento das inovações sobre toda a trajetória, parâmetro teórico que poderia em grande parte produzir países ricos e pobres no final do século XX, mas sim ao fato de que essa taxa média tenha sido ou não mantida. Se uma economia tiver mantido intervalos de desvios de sua taxa média, por períodos longos, tanto de estagnação quanto de crescimento, nesse caso, não passaria no teste de dependência histórica. Esperamos, por exemplo, que a Índia e a China, pelo menos até 1980, possam também passar no teste, em função da manutenção de suas baixas taxas de crescimento médio. Ambas entraram recentemente num período de crescimento acelerado que, se for sustentado por tempo suficiente, poderá causar, ao final, a rejeição da hipótese da dependência histórica.

O Brasil, no período de 1822 a 2000, não passou no teste. No entanto, tanto sua série incompleta de 1889 a 2000 quanto a dos Estados Unidos de

1869 a 1996 passaram. Os gráficos 2 e 3 do apêndice ilustram a diferença das trajetórias das duas economias. Se uma economia sempre cresceu a uma taxa constante durante todo o período, sua trajetória será representada por uma diagonal. No Brasil, houve, na segunda metade do século XIX, um longo período de estagnação ou de declínio, que foi seguido por um crescimento sustentado durante a maior parte do século XX, o que resultou na rejeição da hipótese da dependência histórica. A partir de 1835, passaram-se quase 87 anos para que houvesse um aumento do PIBpc da ordem de 3% representado pela linha inclinada de forma vertical, entre a 14<sup>a</sup> e a 15<sup>a</sup> inovações, definido com o “valor” de 3% nos gráficos. Em comparação, os Estados Unidos (gráfico 3) não se afastaram da diagonal e, portanto, de sua taxa média de crescimento. Suas inovações no “valor” de 3% permaneceram num ritmo constante em sua trajetória. Entretanto, considerar os Estados Unidos como uma única economia, obscurece as diferenças entre as taxas de crescimento de suas duas principais regiões, o norte e o sul. O sul dos Estados Unidos reproduziu o padrão da trajetória do Brasil – crescimento inicial e a seguir declínio quando da abolição, crescendo novamente, a taxas relativamente iguais às do norte dos Estados Unidos até 1950 e, ainda maiores após esse período. Num segundo momento, no período de 1975-80, o Brasil hesitou. Nesse caso, as rendas menores que tiveram relação próxima ao comportamento do norte dos Estados Unidos, foram acompanhadas, em ambos os países, pelas mesmas características – baixos níveis de educação, industrialização e urbanização.

Mesmo que isto mostre um crescimento historicamente dependente, um país pode ser considerado pobre, atualmente, por apresentar um  $\lambda$  com um valor inicial baixo, ou, ainda, porque apresentou um resultado ruim após uma avaliação muito alta para  $\lambda$ . Isso não é pouco provável como parece quando nos lembramos da forma do modelo de densidade de Poisson, que, dado o seu  $\lambda$ , seria a distribuição teórica para a quantidade de inovações em cada economia, desde o início, sempre que a trajetória fosse historicamente dependente.

Formulamos esta questão através do uso de um conjunto de dados de Summers-Heston, em 2000, com o objetivo de estimar a teoria da distribuição “desigual” a nível mundial, a partir da qual, cada economia, aparentemente, traçou o seu  $\lambda$  há quase dois séculos, usando a suposição (não comprovada) de que todas as trajetórias de crescimento das economias eram historicamente dependentes. Ao ampliarmos a definição de “valor” da inovação, variando-a de

1% a 7%, a distribuição “desigual” tornou-se mais negativamente assimétrica, ou seja, tornaram-se mais prováveis que os valores para  $\lambda$  fossem maiores. Uma das implicações deste resultado é a seguinte: se a visão da história econômica for a de que o principal motor do crescimento foi um pequeno número isolado de grandes inovações, nesse caso, reduzida quantidade de economias puderam registrar um  $\lambda$  baixo e a causa principal da divergência seriam os resultados de taxas quase iguais de surgimento de inovações num mesmo processo de estagnação ocorrido em quase todas as economias.

## 4. A transição da escravidão para empresas e mercados de trabalho

### 4.1 Considerações breves sobre interpretações teóricas anteriores

Para nós, a principal característica da escravidão moderna, principalmente na região das Américas na época da primeira revolução industrial, foi a percepção, pelos patrões, de que poderiam obter mais renda com o trabalho de seus escravos oferecendo-lhes incentivos e algum insumo complementar nas principais atividades da fazenda. Esta foi a contribuição fundamental contida no livro *Time on the cross* de Fogel & Engerman de 1974, que intensificou os debates entre os historiadores econômicos dos Estados Unidos (em especial, ver Paul A. Davis et al [1976, 1979]) alguns dos quais contestaram, sem sucesso, segundo nosso e no ponto de vista de Barzel [1977], sua descoberta de que o rendimento real de um escravo nas grandes plantações (superior a 15 escravos) do cinturão do algodão dos Estados Unidos por volta de 1860, era superior ao obtido por um pequeno fazendeiro livre da mesma região. Para explicar porque os agricultores livres não competiam com os escravos, embora tivessem rendimentos inferiores, Fogel & Engerman atribuíram tal diferença ao desempenho físico resultante de serem livres. A interpretação de Barzel é a de que a “fartura” de alimentação, o tempo de descanso, etc. constituíam-se em complementos biológicos do regime de trabalhos forçados, mesmo sem qualquer componente de incentivo.

Diferentemente de Barzel, afirmamos que não é necessário saber se sob o regime de escravidão havia ou não algum componente de incentivo, nem sequer se havia, nas grandes fazendas, algum tipo de especialização ou capacidade gerencial, ou ainda se existiam, tão somente, castigos físicos ou

a ameaça deles. Uma vez que os dados a respeito da alta produtividade dos escravos sejam aceitos como verdadeiros, ponto crucial no debate, pode-se utilizar tal teoria econômica para verificar se o regime de trabalho livre pode ou não ser reproduzida. O produto excedente poderia ser suficiente para a criação de incentivos capazes de induzir agentes livres a aceitar a disciplina exigida dos empregados supervisionados, de tal forma que a redistribuição das rendas na abolição não viesse a ser um jogo de soma negativa, sem cooperativismo, com perdas para os dois lados.

A obra de Eisenberg, sobre a indústria dominante do açúcar em Pernambuco no nordeste do Brasil no período entre 1840 e 1910 [1974 p. 213-4], fornece elementos para nossa argumentação teórica sobre a ligação entre o papel da supervisão e a queda nas receitas:

Após o início da década de 1870, o nível dos salários teve um declínio constante. Todos os três tipos de trabalho livre (colonos, meeiros e trabalhadores assalariados) podiam ser contratados e demitidos à vontade, sem complicações de contratos ou indenizações... não podemos deixar de concluir que no final do Século XIX eles se beneficiaram de poucas vantagens materiais sobre os escravos.

A escravidão ainda era legal na época, mas os plantadores de cana de açúcar aumentavam cada vez mais a venda de seus escravos para os plantadores de café em São Paulo. O autor observa, posteriormente, que uma aparente “melhora” no tratamento dos escravos pode ter sido a comprovação da tese polêmica de Gilberto Freyre sobre o paternalismo dos senhores de escravos do nordeste. Nossa modelo pode explicar tal fato sem recorrer ao altruísmo como fez Freyre, ou a economias de escala como desenvolveram Fogel & Engerman, mas sim como forma de recompensa por aceitar ordens que, como numa empresa, é justificada pelos ganhos de ambas as partes pela supervisão de uma parte pela outra. Com a tecnologia da época, provavelmente a economia baseada na supervisão necessitava mais de escala do que o inverso.

Sob o regime de escravidão, entretanto, a coação não pode ser inteiramente desconsiderada. Ou, para usar a linguagem do modelo, já que os escravos não tinham direito de se demitir, é provável que as fazendas pagassem a eles menos do que se eles tivessem por direito, mesmo se, como afirmaram Fogel & Engerman, pagassem a eles *mais* do que recebiam os fazendeiros livres da

mesma região. O problema que tentaremos resolver é, por que motivo, depois da abolição da escravatura, os trabalhadores livres não atingiram produtividades mais altas.

Durante o período da escravidão, os trabalhadores livres que procuravam um salário eventual não seriam contratados, mesmo que suas habilidades intrínsecas fossem idênticas às de um escravo, pois o regime salarial não era capaz de oferecer incentivos compatíveis com o empenho exigido em várias atividades e que deveriam ser coordenados de maneira complexa. Assim, temos uma explicação melhor da teoria de Fogel & Engerman a respeito do ingresso psicológico. Constatou-se que, sob o regime de escravidão, seria preciso que um trabalhador livre recebesse uma oferta maior do que a de um escravo a fim de induzi-lo a aceitar a disciplina estabelecida pela fazenda, mesmo porque tais trabalhadores tinham o direito de se demitir. Assim, os esquemas de supervisão e incentivo não podiam ser os mesmos para os trabalhadores livres, mesmo no caso de que, sob o regime de escravidão, as sanções legais contra o uso da violência existissem e fossem eficazes.

Com a abolição, as fazendas precisaram mudar seu esquema de incentivos. Não estariam, necessariamente, em pior situação, pois não seria mais necessário pagar o capital representado pelo preço do contrato dos escravos. Não precisariam comprar seus empregados. Na verdade, a escravatura se tornaria redundante se o custo desses contratos fossem superiores a qualquer redução potencial da renda bruta no momento da abolição, devido aos altos pagamentos aos empregados e/ou à perda de renda resultante das mudanças na composição da produção.

Estas observações podem ser melhor esclarecidas a partir da noção básica de microeconomia. A Figura 1 do apêndice mostra quatro instituições do capitalismo moderno; os três mercados, ou seja, o trabalho, o capital e o produto representados por círculos e a empresa hierárquica representada por um triângulo. Na verdade, como se vê, a figura é contraditória. As quatro partes não podem coexistir em determinada indústria. Isto deriva do teorema de Euler quando aplicado a uma função de produção com retornos constantes de escala, tendo como propriedade necessária que o custo médio mínimo seja capaz de gerar um equilíbrio competitivo. Por exemplo, se os três mercados estiverem funcionando, nesse caso, as partes irão receber seus produtos marginais e seu custo irá consumir os ganhos da empresa levando a um preço competitivo do

produto. Dessa forma, a empresa hierárquica não irá desempenhar qualquer papel econômico. Todos os incentivos estarão nos mercados. Na linguagem das escolas de administração e economia, a empresa não tem uma margem com a qual criar seus próprios incentivos.

A teoria do crescimento de Solow foi baseada nesta teoria microeconômica, fato esse que, certamente, tornou-a obsoleta 50 anos antes de sua publicação. Foram necessários mais de 30 anos para que ocorresse uma mudança de paradigma a respeito do poder do mercado como um instrumento propulsor da economia. No capitalismo moderno, o mercado de produtos é geralmente impulsionado a produzir lucros sob forma de monopólio para incrementar os incentivos da empresa hierárquica. Sob o regime de escravidão moderna, o sacrifício era do mercado do trabalho, já que as grandes fazendas enfrentavam competição de seus produtos, e a posse de escravos podia ser financiada pelos mercados de capital. Na Rússia soviética, todos os três mercados eram sacrificados, até o do trabalho. Os bolchevistas acreditavam que as empresas hierárquicas poderiam fornecer todos os incentivos. Assim, vemos que, sob o regime de escravidão, a falta do mercado de trabalho teria propiciado o espaço para que as plantações criassem incentivos para a supervisão, o que gerou uma maior produtividade. Como no caso dos oligopólios modernos, as plantações podem ter repassado parte de seu excedente de lucratividade aos seus escravos, contrapondo os polêmicos dados encontrado por Fogel & Engerman.

#### 4.2 Uma teoria para a transição – das plantações nas fazendas às empresas

Algumas recentes teorias da firma, baseadas em incentivos e poder, (para uma análise, ver Holmstrom [1999]) foram utilizadas para estudar a falha existente no argumento de Coase na qual sustenta a idéia de que, na ausência de custos de transações, os direitos de propriedade determinam apenas a distribuição mas não a receita total (De Castro [2004]). O modelo mostrou como os indevidos incentivos da abolição podem ter induzido a escolhas ineficientes em relação às duas atividades. Uma pode ser executada por um único agente trabalhando sozinho. A outra atividade requer um segundo agente complementar e cooperativo para que seja executada. Nenhuma das duas atividades necessita de capital físico. Quando executada fora das grandes fazendas, a primeira acaba se constituindo em uma versão estilizada

das pequenas propriedades familiares. Não sendo, necessariamente, ligada à agricultura de subsistência. Por exemplo, na Jamaica, mesmo atualmente, tais propriedades produzem bananas para exportação. No final do século XIX, no Brasil, muitas dessas propriedades criavam gado e plantavam alimentos para os mercados locais. A segunda atividade que combina a qualificação e o trabalho de dois agentes - proprietário/supervisor - é o núcleo de uma fazenda estilizada ou paradigmática.

O que importa, nesse caso, é admitir que os incentivos para o desempenho das duas atividades pelo agente do tipo 1 são melhor executadas pelo tipo 2 que efetuou de uma única vez o investimento fixo. Entretanto, mesmo sob o regime de escravidão, este precisa oferecer estímulos adequados para obter uma combinação eficaz com os insumos complementares das plantações das fazendas. A informação assimétrica não está explícita neste modelo simplificado, mas é crucial para o argumento. Para tanto, vamos supor que, ao contrário, ocorreram retornos crescentes ao trabalho (*rt*) na principal produção da fazenda. Com retornos crescentes, a idéia de que o desempenho individual de um homem seja controlado por um observador externo (verificável) se torna frágil.

Na teoria, o comportamento da firma pode ser o oposto de como o mercado funciona segundo a teoria neoclássica. Ela pagará menos do que o produto marginal para algumas atividades secundárias desenvolvidas por seus empregados, a fim de criar incentivos para outras, que constituem sua atividade principal. Isso pode ser facilmente aplicado ao caso da abolição. Se o açúcar ou o algodão constituem-se nos produtos principais, nesse caso, a produção de alimentos de subsistência, tais como milho e mandioca, deve ser monitorada atentamente ou desestimulada. E, nesse caso, se o açúcar e o algodão produzem um PIB maior, o PIB cairá após a abolição da escravidão, a menos que surja algum outro mecanismo diferente de remuneração do trabalho ou da meação. Permanece ainda a questão quanto ao fato de saber se a escravidão do século XIX pode ser analisada, sob todos os aspectos, como uma empresa, e mais adiante iremos voltar a este ponto central. A remuneração do trabalho, nesse caso, significa incentivos marginais à produção pelo esforço e não um pagamento fixo por períodos somado à supervisão.

Porém, se o direito à demissão tornou inviáveis as estruturas da economia hierárquica, nesse caso, pode-se afirmar que as tecnologias da segunda

revolução industrial não poderiam ser implementadas. A economia poderá voltar novamente a crescer, mas este crescimento repetirá o modelo da primeira revolução industrial (principalmente a britânica), ou seja, com pequenos negócios familiares e mercados de trabalho restritos, e sem capacidade para completar o ciclo com os líderes envolvidos.

Uma das principais diferenças, naturalmente, foi a ausência do direito à demissão por parte dos escravos. As grandes fazendas não tinham que justificar a obrigação quanto à participação de seus trabalhadores. Essa é uma questão importante de nossa teoria sobre a transição. Por exemplo, sua justificativa é uma condição necessária, porém não suficiente, para que a escravidão se torne redundante. O modelo permite a possibilidade de redundância, mas duvidamos que esta tenha sido a causa da abolição. Certamente, até o advento da Guerra Civil nos Estados Unidos, ela era imposta sobre os fazendeiros por forças exógenas, como por exemplo, no caso dos ingleses, no norte dos Estados Unidos ou os escravos do Haiti. Por outro lado, as imediatas re-alocações de recursos necessárias, na verdade redistribuições, eram de menor importância.

Outra diferença importante foi a possibilidade do uso da força nas fazendas com o objetivo de induzir os escravos a produzirem mais. Esta é a hipótese alternativa de Barzel à nossa teoria. Nossa modelo não pode determinar se a cooperação oferecida pela fazenda era algo semelhante à capacidade de coordenação ou gerenciamento ou simplesmente ameaças e castigo físico. O poder das empresas deriva sobretudo do aumento de seu produto marginal e salários mais altos e de seu direito de contratar e demitir, sendo que, este último não existia na grande fazenda colonial.

Vale dizer que, grande parte dos resultados descobertos por Fogel & Engerman sobre os incentivos dos fazendeiros dos Estados Unidos em 1840-60 convencem tanto a nós quanto a Barzel (ver sua nota de rodapé 7, p.92). A interpretação desses dados é de que a alimentação em abundância, o tempo de descanso, etc., para mandar os trabalhadores ao campo durante as colheitas, apenas preenchia uma necessidade biológica induzida pelo regime de trabalhos forçados, sem qualquer componente de incentivo. Não é fácil rebater tal afirmação. Nossa crítica à sua teoria, entretanto, repousa no fato de que ela nega, a priori, a possibilidade de que, com a mesma tecnologia, em um regime de trabalho livre, possam ter existido incentivos materiais para reproduzir a alta produtividade que, na época, os escravos das grandes fazendas do século

XIX eram capazes de alcançar. Isto é o que o nosso modelo propõe. Se existe um esquema de incentivo que produz um retorno razoável, e ao mesmo tempo satisfaz a obrigação de participação do ex-escravo, então este se submeterá voluntariamente à autoridade da fazenda e produzirá a quantidade de produtos que esta exige, em níveis ainda maiores do que sob o regime de escravidão.

Escravos livres trabalhando como meeiros em pequenas fazendas de algodão no sul dos Estados Unidos produziam mais nas grandes fazendas do que quando eram escravos, representando, assim, uma aparente contradição em relação aos resultados do modelo. Ransom & Sutch [1975] argumentaram que os homens livres eram forçados a agir assim devido ao “monitoramento” estabelecido pelos credores que insistiam em definir um nível mínimo de safra, num sistema em que a colheita era dada como garantia, uma espécie de servidão. Este valor mínimo obrigatório trazia como resultado ao trabalhador livre uma receita maior, mas seu esforço teria que ser também maior, com todo o trabalho extra sendo dirigido para o algodão. A renda certamente não aumentou e tampouco a carga de trabalho. Uma suposição mais plausível (que não é feita aqui) é que a produtividade do trabalhador da plantação e cultivo de algodão em sua fazenda era menor devido à falta de insumos complementares importantes para a plantação (capacitação e supervisão). Assim, considerando-se o mesmo esforço físico e a quantidade de produtos, a tendência da sua receita era diminuir. Dessa forma, para compensar esta perda, os escravos livres produziam mais algodão e menos milho do que o trabalhador livre.

Outra questão parcialmente esclarecida pela nossa teoria é o debate sobre o papel da escravidão de pequena escala, na qual prevaleceu em muitas regiões do sul dos Estados Unidos e no Brasil (em relação a Minas Gerais, ver Martins & Martins Filho [1984] e suas referências a esse respeito). O modelo não necessita de economia de escala (grandes plantações), mas precisa de supervisão e acesso dos escravos a algo que o patrão detenha (terra, conhecimento profissional, máquinas). Mesmo na falta de tais complementos, a legalidade da escravidão permite ao proprietário que compra o contrato do escravo cobrar uma comissão, uma taxa sobre a produção do escravo, desde que sua produtividade fosse superior à sua subsistência, como muitas eram. Muitos eram trabalhadores altamente qualificados. A abolição acabaria com tais rendimentos, mas se não existisse uma supervisão, não modificaria em nada a renda da economia. Haveria uma redistribuição, uma vez que estes ex-escravos continuariam nas mesmas

atividades, mas, nesse caso, ocasionando uma queda no rendimento total. Alguns poderiam até trabalhar mais. Assim, este tipo de trabalho escravo provavelmente não explica a queda do PIB após o fim da escravidão.

Tais aspectos apontam para a questão central de nossa teoria, ou seja, que uma nova instituição - empresas utilizando a supervisão e o direito de contratar e demitir - era um mecanismo superior a tais contratos formais. A especialização gerencial, aliada aos contratos de arrendamento, não foram suficiente para reproduzir os níveis anteriores de produtividade. A partir dos estudos acerca dos incentivos dos produtos não-marginais que as empresas utilizam para combinar os dois tipos de conhecimento profissional, argumentamos que, em relação a certos preços e tecnologias, é possível reproduzir a alta produtividade das plantações sem o uso do regime de trabalho forçado.

### 4.3 Resultados do modelo

No modelo, mostramos as condições sob as quais o PIB cai durante o período da abolição, caso as plantações (fazendas) não modifiquem seus incentivos (para os detalhes matemáticos ver De Castro [2004]). Quando seu cultivo principal é mais lucrativo do que a colheita do campo, a queda é ainda maior. Pode ocorrer uma drástica redistribuição da reduzida receita total entre os ex-escravos, pois, em alguns casos, eles podem optar por abandonar o cultivo principal da fazenda. Entretanto, as fazendas podem optar por uma safra que não seja socialmente eficiente (PIB menor), mas que seja mais lucrativa sem necessidade de supervisão (café?). Tal fato pode acarretar a queda nos rendimentos dos ex-escravos em relação aos camponeses livres. Nesta troca, a economia pode apresentar um pior resultado, já que o rendimento médio dos dois conjuntos de agentes cairá quando mudarem para atividades menos produtivas que não necessitem da supervisão fornecida pelas empresas.

Este é, provavelmente, o grande dilema a cada mudança de regime – crescimento *versus* distribuição. A principal contribuição do modelo está em mostrar que, pelo menos no caso da abolição da escravidão no Atlântico, a economia não passou por isso. Tanto o crescimento quanto a distribuição foram possíveis, pelo menos para os escravos e seus senhores. Os comerciantes tiveram que encontrar atividades alternativas, provavelmente a nova profissão de contratadores de mão de obra.

Entretanto, esse resultado de estagnação, apesar de histórico, não é inevitável em nosso modelo. Mostramos que pode existir um contrato de “inquilino” que resulte em mais renda, tanto para o antigo escravo quanto para seu ex-senhor. Nesse aspecto, o contrato de serviço não é o contrato de trabalho de longo prazo como os apresentados em alguns livros de história. Nesse caso, é simplesmente uma referência às condições microeconómicas estáticas sob as quais o agente do tipo 1 (o agora trabalhador livre) irá aceitar, por vontade própria, a autoridade do agente do tipo 2 (o supervisor da fazenda) e reduzir seu trabalho à atividade 1 (sua safra de camponês). Em princípio, não se necessita de um terceiro elemento para obrigar essa execução. Sendo assim, o resultado concreto depende do preço relativo e da tecnologia dos dois produtos.

A princípio e na prática, os contratos de inquilinato necessitam de um mercado que funcione para eles. Isto é, a divisão da produção da fazenda entre os dois tipos de agentes precisa ser disciplinada através de uma opção externa eficiente para o tipo 1, caso opte por trabalhar em outras plantações, e não somente em sua própria. Do mesmo modo que, na empresa, sua divisão não está baseada em incentivos dos produtos marginais, podendo haver possibilidade de conflito. Empregadores de boa reputação podem auxiliar as fazendas a minimizar a instabilidade dos custos para que se tornem empresas, sendo que a legislação trabalhista também pode influenciar.

Sugerimos que o sucesso ou o fracasso das empresas nos tribunais trabalhistas irá depender da rapidez com que cada um possa construir sua reputação. Se a reputação é basicamente um bem público, ou seja, da classe plantadora de um modo geral, os tribunais poderiam ser dinamicamente superiores, desde que não fossem considerados tendenciosos. Porém, caso a reputação fosse, meramente um bem privado, sendo assim, os agentes do tipo 2 podem aprender de forma mais rápida a conquistá-la e assim, tornar-se empresas. É claro que, desde o advento dos tribunais e da jurisprudência, sua reputação pode depender do regime político vigente, e a resolução desta questão pode ir além da teoria econômica. Afinal, a classe dos plantadores continuou controlando o Poder Legislativo. Entretanto, nosso modelo partiu do princípio de que o esforço não é verificável e assim, pode-se afirmar que as empresas deveriam ser o mecanismo superior.

#### 4.4 Considerações para uma teoria do crescimento

Embora as antigas economias escravagistas do Atlântico tivessem finalmente começado a crescer novamente, apenas o sul dos Estados Unidos conseguiu se aproximar das regiões mais ricas. Mesmo assim, foram necessários 100 anos para que isto acontecesse. Muitas das economias mundiais também não obtiveram êxito, embora estivessem claramente entre as regiões mais ricas. Como então podemos generalizar o argumento a ponto de torná-la uma teoria do crescimento válida para todas as economias?

O argumento teórico é que, se os preços no mercado mundial e a tecnologia não mudaram com a abolição, as antigas economias escravagistas que não foram capazes de manter a estrutura gerencial hierarquizada com os trabalhadores livres, não puderam, dessa forma, reproduzir a produtividade mais elevada das grandes fazendas. O argumento teórico microeconômico, assim, está agora bem entendido. Se o custo da supervisão é menor do que a perda de bem-estar para ambos os agentes complementares numa atividade conjunta, mas lucrativa, que se torna inviável devido a uma das partes (a principal) ter que pagar mais para a outra parte (o agente) do que o valor da opção externa desta última, a fim de fazê-la participar da atividade conjunta no nível desejado sem supervisão, então ambas podem ganhar com um esquema de supervisão que coordene e monitore. Um indicador da perda estática de bem-estar após a abolição é a queda do PIB.

A lógica econômica subjacente a estas estruturas gerenciais é que, para certas tecnologias emergentes, quaisquer esquemas de incentivos destinados a superar os problemas de riscos nas combinações entre patrão-empregado eram menos produtivas do que as hierarquias gerenciais. A historiografia da chamada segunda revolução industrial está repleta de estudos sobre as grandes transformações nos processos industriais que necessitavam, dentre outras fontes de: aço, carvão, petróleo refinado, geração de eletricidade, processamento de óleos vegetais, etc. Se não fosse devido ao seu trabalho e operações agrárias intensivas, a produção e o refino da cana de açúcar de cana seriam facilmente classificadas nesta categoria. A generalização relevante, portanto, é a que diz que, se uma economia não for capaz de implementar com trabalhadores livres os esquemas gerenciais das grandes unidades de produção, seja na agricultura ou na indústria, não acompanhará o crescimento da renda dos líderes emergentes.

Entretanto, evidentemente, houve casos de algumas economias que atingiram elevados níveis de renda em 1900 sem o uso de muitas dessas estruturas ou mesmo sem uma atividade industrial significativa. Pode-se mencionar, por exemplo, o sucesso da agricultura familiar de trigo no meio-oeste dos Estados Unidos. No caso, tais estruturas economizaram em supervisão gerencial, apesar da introdução das máquinas que, por sua vez, necessitavam de fazendas de maiores extensões. Na Europa ocidental esta transição foi menos visível, pelo menos em relação às colheitas de menor valor menor, como é o caso dos cereais. Os outros países exportadores de produtos primários da época, tais como a Austrália e a Argentina, apresentaram características que permite uma explicação semelhante. E, levando-se em conta as exceções, existiram algumas economias que organizaram estruturas hierárquicas mais produtivas em apenas um ou dois setores, deixando que, nas atividades restantes, os empregados vivessem em nível de subsistência, o fenômeno chamado de dualismo.

O elemento comum quanto ao êxito na ocorrência de crescimento, em ambos os tipos de administração, isto é, estruturas gerenciais ou unidades pulverizadas, é o progresso tecnológico. Assim, a hipótese implícita mais correta é saber se uma economia pode fornecer os incentivos para a geração e implementação de inovações tecnológicas e não apenas saber qual o tipo de unidade de produção. Entretanto, se a atividade requer gerenciamento para sua viabilidade econômica e seu crescimento, sendo assim, é provável que a antiga economia de escravocrata fosse menos capaz de sustentá-la devido à falta de consenso sobre os incentivos. Sendo assim, podem ser necessários vários mecanismos para a intervenção de um terceiro aspecto (legislação trabalhista, sindicatos e tribunais trabalhistas), sobretudo no início das atividades, quando a empresa ainda não tem a reputação de dar um tratamento justo aos seus empregados. Se estes elementos estiverem ausentes ou forem ineficazes, é provável que a economia não chegue a introduzir tais inovações e venha a estagnar, mesmo que contrate outros trabalhadores cujo custo de oportunidade seja inferior ao de seus antigos escravos.

Como hipótese experimental, sugerimos que um legado da escravidão e da abolição, que pode muito bem ser extensivo a outras localidades, é a incapacidade de se manter grandes empresas que utilizam a supervisão como mecanismo em seus esquemas de incentivos. Embora haja nas economias ricas

muitas atividades sendo desempenhadas por negócios familiares de pequeno porte que operam principalmente em mercados com incentivos de benefícios marginais, é bastante provável que elas obtenham suas inovações por meio de excedentes, gratuitos ou pagos, provenientes de mecanismos reais de crescimento. O outro tipo de unidade de produção capaz de gerar inovações são, justamente, as empresas públicas ou semi-públicas, como as companhias estatais e os centros de pesquisa das Universidades. Sendo que, estas podem reproduzir a maioria dos mecanismos relativos ao trabalho supervisionado desenvolvidos pelos monopólios e oligopólios do capitalismo moderno. Entretanto, os supervisores não estariam sujeitos à disciplina do mercado de capital, o que implica que os incentivos oferecidos aos seus supervisionados podem ser diferentes, apesar dos tipos de mercado de trabalho com os quais lidam ambas as instituições.

Esta visão sobre a teoria do crescimento surge a partir de uma comparação entre o norte e o sul dos Estados Unidos no fim do século XIX. Em 1890, quando foi decretada a primeira lei federal contra os cartéis (a *lei Sherman* contra os monopólios), grandes empresas estavam se juntando em vários setores do norte dos Estados Unidos – as refinarias de petróleo e de açúcar são dois exemplos famosos. Tais instituições não existiam no início do capitalismo inglês que serviu de modelo para a teoria neoclássica. Nós supomos, assim, que estes “grandes empreendimentos”, bem como o visível poder do monopólio, constituíram-se nos principais elementos para que os Estados Unidos superassem o nível de renda da Inglaterra no período anterior a 1914.

Assim, uma teoria geral sobre o crescimento de todas as economias pode ser a habilidade, ou não, quanto à sustentabilidade das grandes empresas que utilizem a supervisão e outros esquemas complexos de incentivos para a alocação do trabalho. Curiosamente, este não é um mundo de incentivos dos produtos marginais de Solow, bem como de mercados perfeitamente competitivos que não definem qual o papel da empresa na economia. Naqueles setores onde, no século XX, elas vieram a se tornar as maiores fontes de inovações que impulsionam o crescimento, não atingir tal objetivo poderia ser fatal. Sendo assim, o segredo pode não estar exatamente nos mercados, mas sim em como decidir quais os mercados que podem ser suprimidos a fim de se criar espaço para incentivos das empresas.

## Referências

- Aghion, Philippe and Howitt, Peter. "A model of growth through creative destruction." In: *Econometrica* 60(2), p. 323-351. March, 1992.
- Bairoch, Paul. "Was there a large income differential before modern development." In: Bairoch, *Economics and world history: myths and paradoxes*. Univ. of Chicago Press, Chapter 9, 1993.
- Barro, Robert e X. Sala-i-Martin. *Economic Growth*. McGraw-Hill, 2<sup>nd</sup> edition, 1998.
- Barzel, Yoram. "An economic analysis of slavery." In: *Journal of Law & Economics* 20, p. 87-110, 1977.
- Coatsworth, John H. "Notes on the comparative economic history of Latin America and the United States." In: Walter L. Bernecker and Hans Werner Tobler (eds). *Development and underdevelopment in America: contrasts of economic growth in North and Latin America in historical perspective*. Berlin, 10-30, 1993.
- Contador, C.R. e C.L. Haddad. "Produto real, moeda e preços: a experiência brasileira no período de 1861-1970." In: *Revista Brasileira de Estatística* 36(143), p. 407-440, 1975.
- David, Paul *et alii*. *American Economic Review*. March, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Reckoning with slavery*. Oxford UP, 1976.
- De Castro, Steve. "A transição da escravidão moderna para mercados de trabalho e firmas: teoria microeconômica para um desastre de crescimento na América." In: *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*. n° 61, July, 2005.
- \_\_\_\_\_. "Wrong incentives for growth in the transition from slave plantations to firms and labor markets: Babylon before, Babylon after." In: *Social & Economic Studies* 53(2), p. 75-116, 2004. (periódico distribuído on-line por Proquest Periodicals).
- De Castro, Steve e Gonçalves, Flávio. "Tests for history dependence in mixed Poisson growth: Brazil, 1822-2000, and USA, 1869-1996." *Departamento de Economia, Universidade de Brasília*, Setembro, 2005. ([www.unb.br/face/eco/steve](http://www.unb.br/face/eco/steve)).

- “A test for mixed poisson growth in Brazil’s GDP per person, 1822–2000, and an estimate of the world’s mixing distribution in 1800.” In: *Anais da 25<sup>a</sup> reunião da Sociedade Brasileira de Econometria*. Vol. 1, p. 393-409, Dezembro, 2003b.
- “False contagion and false convergence clubs in stochastic growth theory.” In: *Anais da 23<sup>a</sup> reunião da Sociedade Brasileira de Econometria* Vol. 1, p. 315-334, Dez., 2001. Disponível on-line em *ERN WPS in growth theory*, Vol. 4(6), Março, 2003.
- De Castro, Steve. “In stochastic growth theory, endogenous consumer-culture resistance to creative destruction can explain convergence clubs.” In: *Anais da 21<sup>a</sup> reunião da Sociedade Brasileira de Econometria*. Vol. 1, p. 179-197, 1999 e do *Econometric Society’s 8<sup>th</sup> World Congress*. Seattle, Agosto, 2000.
- “Demand-side resistance to creative destruction in Schumpeterian growth theory.” In: *Université Libre de Bruxelles. CEME DP N° 9314* and *Anais da 15<sup>a</sup> reunião da Sociedade Brasileira de Econometria*. Vol. 1, p. 391-406, 1993.
- Eisenberg, Peter L. *The sugar industry in Pernambuco, 1840-1910: modernization without change*. University of California Press, 1974.
- Engerman, S.L. and K.L. Sokoloff. “Factor endowments, institutions and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States.” In: Stephen Haber (ed). *How Latin America fell behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford UP, p. 260-304, 1997.
- Feenstra R. & G. Clark. “Technology in the great divergence.” *NBER WP#8596*, 2001.
- Fogel, R. W. and S. L. Engerman. *Time on the cross*. Little Brown, 1974.
- Furtado, Celso. *The economic growth of Brazil*. Univ. of California Press, 1963. (original 1959)
- Haddad, C.L. *The growth of real output in Brazil, 1900-1947*. Tese de doutorado, University of Chicago, 1974.
- Holmstrom, B. “The firm as a sub-economy.” In: *J. of Law, Economics & Organization* 15(1) p. 74-102, 1999.
- Leff, N. “A technique for estimating income trends from currency data and an application to nineteenth-century Brazil.” In: *Review of Income and Wealth* 18(4), Dec., p. 335-368, 1972.

- *Underdevelopment and development in Brazil. Vol. 1: Economic structure and change, 1822-1947*. George Allen & Unwin, 1982.
- Lucas Jr, Robert E. *Lectures on economic growth*. Harvard UP, 2002.
- Maddison, Angus. *Monitoring the world economy, 1820-1992*. OECD, 1995.
- Martins, Roberto B. and Martins Filho, Amílcar. “Slavery in a non-export economy: a reply.” In: *Hispanic American Historical Review* 64(1), p. 135-146.
- Pomeranz, Kenneth. *The great divergence: China, Europe and the making of the modern world economy*. Princeton UP, 2000.
- Ransom, Roger and Sutch, Richard. “The ‘lock-in’ mechanism and overproduction of cotton in the post-bellum south.” In: *Agricultural History* 49 (April), p. 405-425, 1975.

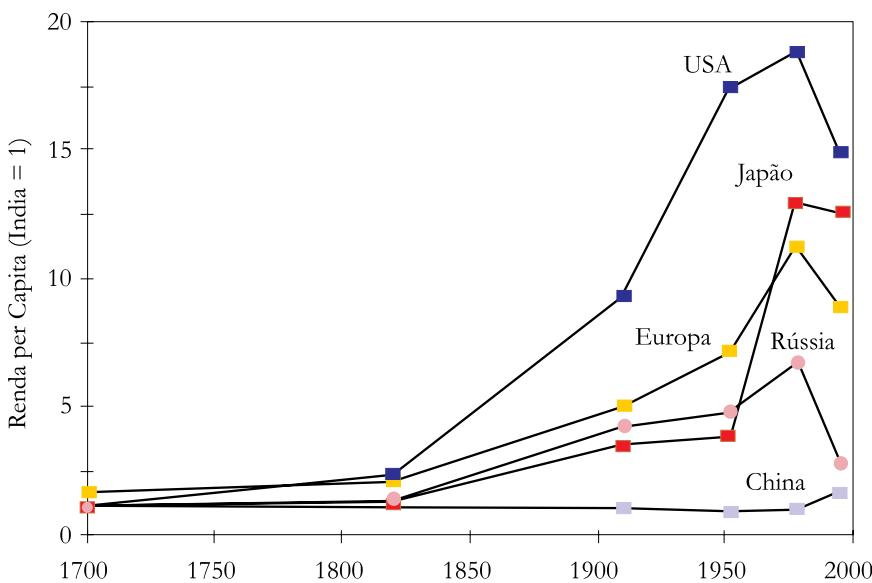
## Apêndice

### PIBpc: países selecionados, Américas, século XIX

	Moohr	Eisner	Moohr	Eisner	Attack & Passell			Coatsworth			Maddison		
					EUA Sul	EUA Centro- oeste	EUA Total	EUA	Cuba	Brasil	Brasil	EUA	RU
	Guiana	Jamaica	Guiana	Jamaica									
	1912	1910			\$ corrente			\$ const. 1985			\$ const. 1990		
1775							60						
1800								807	904	738			
1820							74				670	1287	1756
1830							92						
1832	23.9	15.6	100	65									
1840					74	65	109						
1850	19.4	12.2	77	45				1394	1087	901			
1860					103	89	128						
1870	20.7	11.9	95	55							740	2457	3263
1880					79 <sup>1</sup>		205						
1890	22.4	12.4	121	67									
1900					128 <sup>4</sup>						704	4096	4593
1910	24.0	13.7	117	67									
1913					200 <sup>4</sup>		399 <sup>2</sup>	4854	1893	700	839	5307	5032
1920													
1930		15.7		93	466 <sup>4</sup>		847 <sup>3</sup>						

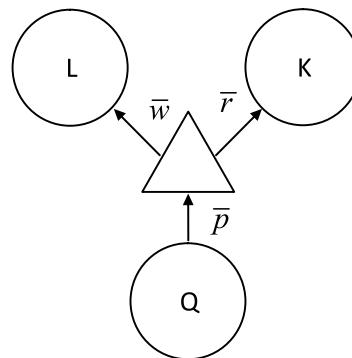
Fonte: De Castro [2004].

**Gráfico 1**  
*Renda per capita* relativa à Índia



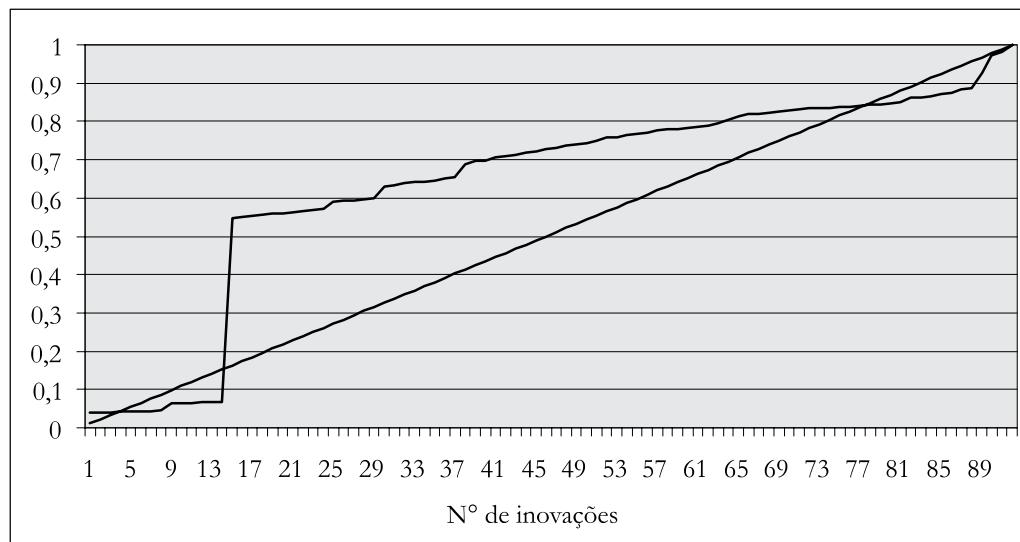
Fonte: R Feenstra & G. Clark [2001] Figura 1

**Figura 1**  
Empresas e mercados

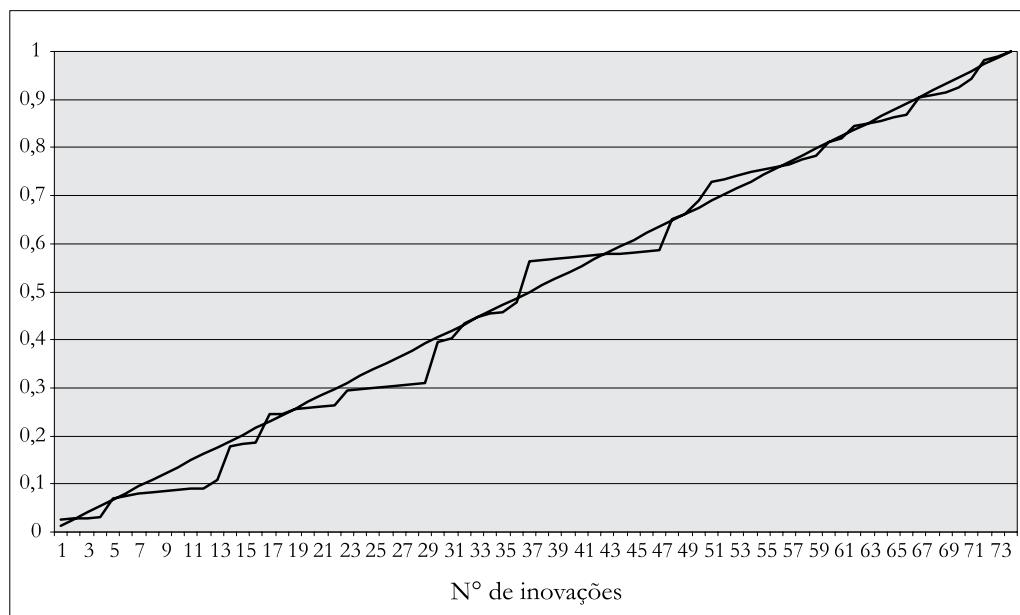


Todas as quatro instituições mostradas abaixo não podem coexistir. Por exemplo, se todos os três mercados estiverem funcionando, a empresa não terá nenhum papel econômico a desempenhar. O capitalismo moderno suprime os mercados de bens, Y. A escravidão carecia de mercado de trabalho, L, mas, ao admiti-lo algum dos outros itens tinha que desaparecer.

**Gráfico 2**  
**Distribuição do surgimento de Inovações Observadas versus Inovações Uniformes (Brasil, 1822-2000; 3% valor de inovações)**



**Gráfico 3**  
**Distribuição do surgimento de Inovações Observadas versus Inovações Uniformes (USA, 1869-1996; 3% valor de inovações)**



# O que aconteceu no Paraguai?\*

*Fernando Lugo\*\**

**O** que aconteceu no Paraguai? Ao líder sindical no Brasil, ao indígena da Bolívia, às mulheres do Chile e da Argentina, ao militar da Venezuela, ao economista do Equador, soma-se agora a chegada do ex-cura de Guaranda e Echandía. Há uma frase que diz que o falido Estado do Paraguai agora tem “cura” e se acrescenta à nova América Latina social e progressista. Temos bastante o que aprender de nossos irmãos dos países vizinhos. Temos muito o que aprender do Equador, um país que vai caminhando de forma criativa, num caminho novo. Quando cheguei, em 1994, à minha diocese de San Pedro de Ycuamandyyú, uma das mais pobres do país, disse ao povo: ensinem-me a ser ouvido.

Foi o que eles fizeram. Hoje também tenho dito em meu país – porque penso que não se estuda para ser Presidente – que me ensinem a ser Presidente de todos os paraguaios. No Paraguai, o sol raiou. Queremos abraçar a América Latina. Queremos ver o dia e saber de seus sonhos. Hoje podemos dizer que os pequenos também têm capacidade de vencer. No domingo 20 de abril, os paraguaios viveram um momento que, mais que histórico, foi, eu creio, heróico. No princípio, ninguém sonhava que isso pudesse acontecer. E foi aqui no Equador que pela vez primeira me chamaram de Presidente.

\* Conferência proferida na Flacso-Quito, em 17 de junho de 2008.

\*\* Presidente da República do Paraguai.

[ceremonial@presidencia.gov.py](mailto:ceremonial@presidencia.gov.py)

Foi uma ousadia que em apenas oito meses após assinada a Aliança Patriótica para a Mudança tivéssemos conseguido ser eleitos como Presidente da República do Paraguai. No Uruguai, a Frente Amplia, formada em 1973, levou 31 anos para chegar ao governo em 2004. Nós cometemos a sã ousadia de pretender ser governo depois de oito meses de marcha acelerada e de formação da Aliança Patriótica para a Mudança. Em poucas horas mudou-se a história trágica de seis décadas. A palavra encantada que nós escutamos em toda a geografia nacional, sem a menor dúvida, foi a palavra “mudança”. Mudança. O país não podia agüentar mais. Além das opiniões particulares, existe uma opinião que já não pode ser calada: a legítima opinião do povo paraguaio, que de fato falou: “Basta”, e se fez ouvir nas urnas. Mudança, no Paraguai, é sinônimo de ruptura com os mais de 60 anos em que o partido do governo esteve no poder. Celebramos a vitória naquele 20 de abril com humildade porque dissemos que a humildade venceu a soberba. Celebramos o nascimento da verdadeira democracia de mãos dadas com a tão esperada alternância política. A esperança derrotou o pessimismo. A alegria ganhou da tristeza. A coragem acabou com o medo em nosso país. O povo triunfou. O povo é o herói. Por isso dizemos que os cidadãos paraguaios são os grandes protagonistas, o sujeito dessa mudança com os grupos sociais, trabalhadores, camponeses e indígenas, com a classe política do país.

É tarefa para os pesquisadores trazer-nos, por meio das várias teorias e práticas (das teorias da dependência à modernidade, do estruturalismo ao institucionalismo, do culturalismo ao sistema de propriedade, etc.) um entendimento científico da mudança política. Nos casos do modelo neoliberal na maioria dos países da América Latina, a implantação de regimes sociais durante a última década propiciou um intenso debate sobre as mudanças de regime naqueles que desde há várias décadas experimentaram uma transição política para a democracia e dos que na atualidade passam por processos de crise. Ao esforço coletivo para procurar compreender o processo de mudança política enfrentado na atualidade pela América Latina, uma nova qualidade se acrescenta aos diferentes teóricos e cientistas sociais: poder compreender o acontecido no Paraguai.

Levantam-se muitas hipóteses, talvez todas válidas, e muitas perguntas. Primeiro, por que motivo um bispo se candidata? Como ocorreu a mudança de sinal sem violência? Alguns propuseram que foi a queda do Partido Colorado, outros a queda de um grupo mafioso. Outros explicam a emergência de uma

nova forma de fazer política pela união dos atores sociais e políticos. Por que motivo uma transição política tão longa e inconclusiva? Há muitas outras perguntas. Convido-os a pensar e a refletir sobre a mudança no Paraguai, fato que nos leva a indagar sobre as diversas conceptualizações com respeito ao homem, à cultura, à sociedade, à mudança social e às formas de dominação política de nosso povo e de sua luta para conseguir uma vida digna.

O Paraguai tem uma superfície de pouco mais de 406 mil quilômetros quadrados, onde pasta o melhor gado bovino, com mais de dez milhões de cabeças. Quase sete milhões de toneladas de soja são cultivadas em mais de dois milhões de hectares para a produção de biocombustíveis. 77% da terra está concentrada em 1% dos proprietários. Em troca, 40% dos agricultores com menos de cinco hectares possuem apenas 1% das terras. Existem 350 mil famílias sem terra ao passo que 151 proprietários concentram nove milhões de hectares em nosso país. O Paraguai é um país no qual 365 dias por ano se produz o milagre da tecnologia e do neoliberalismo como o de converter água em energia para enriquecer multinacionais e empobrecer o povo. Um país rico em recursos naturais mas com um aparelho clientelista e corrupto que há décadas mantém os recursos de todos nas mãos de uns poucos. Nesse país rico em recursos, nós somos um povo de seis milhões de habitantes, dos quais, por decisão de um grupo de politiqueiros antipatriotas, 42% se debatem na pobreza e 19% na miséria.

Se tivermos de responder à pergunta: quais são as instituições no Paraguai nos últimos 60 anos? – a resposta seria muito fácil. A instituição preponderante é o partido do governo, do qual dependem as instituições do país. Mas, se já pudemos o “mais” no dia 20 de abril, também podemos o “menos”. A reconstrução posterior ao caos institucional levará tempo e exige compromisso e elevada solidariedade da comunidade internacional. Serão fundamentais o Mercosul, o Grupo do Rio, a ONU e a recente criação da Unasul. Será muito importante o uso de mecanismos multilaterais e o compromisso de cumprimento do direito internacional. O Paraguai esteve nos olhos, na mente e no coração de muita gente no exterior, e isso nos compromete. Queremos que nunca mais sejamos conhecidos somente como país corrupto ou o mais corrupto mas, pelo contrário, como honesto e eficiente. Não queremos ser assunto apenas de crônicas policiais ou notícias de que tudo o que é ilícito passa pelo Paraguai. Vamos sair dessa ilha cercada de terras, do país da máfia, da pirataria, do narcotráfico, de politiqueiros

corruptos, de pobreza extrema, deixar de ser famosos porque nada acontece e passar a ser um povo estudoado pelos pesquisadores em toda a extensão da sua riqueza cultural, da sua história, das lutas silenciosas do seu povo, de uma nação que deseja integrar-se com seus irmãos da América Latina.

O que realmente aconteceu no dia 20 de abril? Encontro uma singela explicação na formulação matemática dos resultados eleitorais. E a explicação é esta: nas eleições gerais de 2003 o Partido Colorado venceu com 574.232 votos enquanto a oposição obteve 924.622, mas era uma oposição dividida; nas eleições gerais de 20 de abril passado, o Partido Colorado conseguiu votação quase idêntica: 572.995 votos; outras candidaturas alternativas obtiveram 460.583 votos, e a Aliança Patriótica para a Mudança chegou à vitória com 766.522. Em 20 de abril, o Partido Colorado obteve quase a mesma quantidade de votos, os votos anti-sistema em grande maioria foram para outras candidaturas. Por isso, podemos afirmar com segurança que triunfou um projeto político alternativo, diferente, com ideologia e identidade próprias, com propostas claras; triunfou a unidade na diversidade, com alguns partidos unidos a movimentos sociais; construiu-se uma nova maioria na Aliança Patriótica para a Mudança; as pessoas viram nela uma verdadeira alternativa de mudança e viram também que é possível uma liderança coletiva. Triunfou a mudança graças a uma participação cidadã com elevada consciência cívica, a qual, pela primeira vez, tinha perante si 38 grupos políticos dentre os quais escolher, com cerca de 20 mil candidatos para ocupar 681 cargos. Uma consciência cívica e um sistema eleitoral derivado de uma Constituição Nacional promulgada em 1992, que frutificou depois de 16 anos. Como não festejar o que na realidade é um triunfo do povo paraguaio?

Como aconteceu isso? A principal herança da ditadura de Stroessner foi o analfabetismo cultural. Preparar políticas culturais tem sido considerado ato revolucionário e, portanto, proibido porque todas as revoluções culturais atentam contra a corrupção, o crime e a ilegalidade, conclamando à mudança e convidando a pensar diferente. Nossa classe dominante deixou o povo sem história, sem respeito à própria cultura, sem doutrina que não seja a sua, sem seus heróis e seus mártires. Cada luta é um novo começo, separado dos anteriores. A experiência coletiva foi perdida, e as lições, esquecidas. A história é uma propriedade dos donos de todas as outras coisas. A experiência política sucedida no Paraguai em 20 de abril passado propõe uma nova edição da forma pela qual se desenvolvem os fenômenos políticos da América Latina do século

XXI e que por si constituem a melhor expressão do dinamismo permanente que implica a vontade coletiva para determinar quem serão os representantes do poder público em representação da vontade popular.

Nos anos do Partido Colorado – com tanto poder – primaram a falta de respeito aos direitos e a repressão por ter governado, primeiro, como ditadura militar de 1947 a 1953; em seguida, com Stroessner, de 1953 até 1989; e, finalmente, em uma transição para a democracia, de 1989 a 2008. O Paraguai sofre desde o ano de 1947 o governo de um só partido, o Colorado. Esse partido político homogeneizou o poder político, militar e econômico mantendo o povo na miséria, com a exclusão da maioria da população paraguaia, principalmente os camponeses. Esse setor está atrasado em todas as suas necessidades básicas. Há falta de terra, saúde, educação, assistência técnica, comunicação, moradia digna, trabalho, etc. Creio que em certo momento nós teremos ocasião de recriar a história de nosso país, contada por esses protagonistas do outro lado e não pelos protagonistas da história oficial como em tantos países da América Latina. O Partido Colorado ficou instalado no poder adotando um regime autocrático, discricionário, consolidando uma unidade militar e política que durou até 1989. Essa República do Paraguai, talvez uma das sociedades mais conservadoras, provavelmente não estava preparada para as mudanças ocorridas no mundo após a queda do muro de Berlim. O excesso maciço dos meios modernos de comunicação, a globalização da economia e a mudança dos sinais políticos pareciam não encaixar-se na conjuntura político-social do Paraguai na última década do século XX e nos primeiros anos do século XXI.

O regime conseguiu sair da ditadura militar com uma nova quartelada em 1989 mas sem uma revolução democrática. Tratou-se de uma abertura preventiva negociada na cúpula do Partido Colorado. Expressando seu temor num memorável discurso, poucos dias após o fim da ditadura do General Stroessner em 1989, o professor e filósofo paraguaio Jerônimo nos dizia: “Isso é política do “gatopardismo”, isto é, mudar alguma coisa para que nada mude”.

Após o fim da ditadura de Stroessner em 1989, todas as estruturas de controle e as instituições políticas, jurídicas, militar e legislativa permaneceram nas mãos de seus continuadores. Da mesma forma, nada se modificou em relação ao modelo de acumulação que durante muitos anos amparou a ditadura, baseado nos esquemas agro-exportadores das grandes contratações do Estado e, fundamentalmente, no dinheiro que entrou pelas grandes represas de Itaipu e

Yaciretá. Não obstante, a crise profunda foi sendo evitada por meio da violência política usada contra o povo e como ajuste de contas entre as principais facções do poder entrelaçadas nos grupos que fizeram da política o caminho dos negócios. Com o fim da ditadura, os discursos se centraram predominantemente na democracia, mas o povo continuou ausente. Além disso, o povo paraguaio havia se acostumado por 20 anos a votar de maneira ininterrupta no interior de um partido majoritário, dominante, clientelista. Havia praticado o voto em constituintes, candidatos a Presidente, Senadores, Deputados, Governadores e Prefeitos. Essa prática sucessiva se converteu paradoxalmente no grande capital cívico de um povo ao qual as circunstâncias políticas haviam negado por décadas qualquer opção de mudança ou alternância.

Os líderes políticos de várias correntes ideológicas que se apresentaram no cenário político a partir do ano de 1989 sucumbiram ao estigma de suas cumplicidades históricas em muitas ocasiões e, em outras oportunidades, não estiveram à altura das circunstâncias. Estavam tão acostumados e acorrentados a suas condições de opositores que nunca puderam superar tais limitações, erguendo-se como potenciais reitores de governos. Tal circunstância fez que a transição para a democracia se detivesse e terminasse sem um resultado esgotando seu modelo de convivência entre as cúpulas partidárias.

Um boicote fundamental na pacífica ruptura do poder hegemônico foi a Constituição Nacional. Na sociedade contemporânea, a lei é o veículo da mudança política deliberada. No Paraguai, porém, a lei não representa a sociedade e, sim, os governantes. Não temos um Estado de Direito e, sim, um Estado de legalidade permanentemente transgredida pela própria autoridade que exige seu cumprimento. Sem lugar a dúvida, um marco transcendental foi preparando a queda do regime do Partido Colorado quando, em 1992, foi promulgada uma nova Constituição Nacional na qual coincidiram pequenas elites intelectuais somadas à formação de uma bancada camponesa e ao desencontro de interesses políticos ambiciosos. Nela foram colocados limites ao poder. Consagraram-se o voto direto, a criação de um tribunal eleitoral sob controle dos partidos políticos, eleições municipais e, o que é mais importante, o julgamento político do Presidente da República em mãos do Congresso e a não-reeleição. As instituições democráticas criadas pela própria transição funcionaram relativamente bem no início da transição. Porém, à medida que novos campos da atividade pública foram se incorporando ao clientelismo

tradicional, o modelo foi-se deslegitimando a si mesmo. Votava-se, mas não se escolhia. Continuaram a violar a Constituição, deixando de cumprir muitos deveres e direitos, mas, quando pretendiam sua reforma para a reeleição, o povo saiu às ruas e mais de 40 mil almas disseram: “Ditadura nunca mais” – e dessa maneira se iniciou o Movimento Ruralista de Resistência Cidadã. O poder político não existe para ser ocupado de uma vez e para sempre. O poder também existe para ser perdido porquanto quem entra na política pensando que vai ganhar o ingresso para a eternidade equivocou-se de lugar. Por definição, em um regime político democrático, todo governo é e deve ser transitório.

Os novos atores políticos hoje no país – os grupos sociais – entenderam ter chegado o momento para o país pensar politicamente em seus problemas sociais. Camponeses, trabalhadores, jovens, mulheres, foram fatores fundamentais na luta camponesa e na ruptura maciça da classe média. Os camponeses têm inúmeráveis lutas cujo auge foi em março de 2003, quando houve uma mobilização de milhares de pessoas em Assunção, custando isso um morto e vários feridos. Também há ocupações de terras, e surgiram muitas ações de jovens, também com seus mártires. Na altura do final de 2005 iam-se formando movimentos com raízes camponesas decididos a inserir-se no esquema político do país por meio de uma representação própria no Parlamento, o que lhes permitiria defender os seus direitos. A combatividade camponesa desempenhou papel-chave nesse processo. A classe média, cansada de governos corruptos, da decadência do país e da falta do livre exercício democrático, principiou a questionar seus líderes políticos, a enfrentá-los, para em seguida romper com o partido do governo e passar maciçamente para a Aliança Patriótica para a Mudança.

Um elemento importante que devo assinalar aqui, no Paraguai ou em qualquer lugar, nos ajudou muito: a imprensa livre. O exercício da livre expressão, sem restrições, foi essencial na construção da consciência cívica em mostrar o rosto oculto e perverso do poder. Destacaram-se aí valentes jornalistas com seus mártires na luta pelo exercício livre da profissão de falar a verdade ao povo apesar das pressões dos poderosos.

E eu creio que, da mesma forma, o Partido Colorado sentiu um grande enfraquecimento porque durante 60 anos não conseguiu dar respostas eficazes aos grandes desafios, sobretudo sociais e econômicos, das grandes

massas camponesas e operárias e da população paraguaia em geral. Sua falta de liderança nos ajudou. Igualmente nos ajudou sua falta de unidade. Hoje, o Partido Colorado está fracionado. Há uma Ala colorada no interior da Aliança Patriótica para a Mudança, caso inédito na política paraguaia.

O Partido Liberal Radical Autêntico também compreendeu que não poderia seguir apostando sozinho em chegar ao poder com seu próprio partido porque os números não o ajudavam. E hoje, hoje faz um ano, o Partido Liberal Radical Autêntico, em uma de suas assembléias plenárias, resolveu não apresentar candidatura à Presidência e oferecê-la a Fernando Lugo desde que um membro desse partido assumisse a vice-Presidência.

Na Aliança Patriótica para a Mudança, com a maioria dos partidos e movimentos políticos e organizações sociais conservadoras nacionais, constituímos formalmente a Aliança Patriótica para a Mudança em 27 de agosto de 2007. A aposta era absolutamente difícil porque, devido ao fracasso do pacto original, terminaram por retirar-se dois deles, o Partido Unace [União Nacional de Cidadãos Éticos] e o Partido Pátria Querida. O Unace obteve 21% dos votos, e o Partido Pátria Querida, 3%. As elites do poder, os donos do poder em diferentes âmbitos, foram incapazes de interpretar as grandes necessidades sociais. Esse modelo está evoluindo ao seguir utilizando uma prática política que já não tinha nada a ver com a situação social e econômica existente. Produzindo um crescente vazio institucional até chegar ao que temos hoje, onde o rigor da República não funciona, as elites políticas só pensaram em enriquecer-se e não no bem-comum.

Um elemento importante, novo, que julgo ser necessário estudar mais e também materializar mais, é a liderança coletiva. Finalmente, o ex-padre de Guaranda e Echandía recebe em 17 de dezembro de 2006 mais de 100 mil assinaturas no Paraguai para, junto com os partidos políticos e movimentos sociais, se converter em uma liderança coletiva que nos leve à primeira magistratura. Mas uma única andorinha não faz verão. Dissemos: nunca nos deixem sós, juntos é que faremos a democracia. E o principal ator são os cidadãos, é aquela cidadania que foi dia a dia constituindo essa maioria silenciosa, paciente e perseverante, firme em suas convicções e segura de que a pátria merecia outro porvir. Esse povo marginalizado e esquecido nos banquetes oficiais, esse povo sofrido, esse povo trabalhador e emigrante em busca de oportunidades para viver tinha como novas convicções construir um

novo Paraguai. Ele esperava o momento para comemorar a grande festa cívica do 20 de abril. Hoje, o Paraguai é um espaço propício e privilegiado para o estudo e reflexão cultural, econômica, social, ética e política.

Não há um modelo racional elaborado que tenha condições de ser imposto à sociedade. Consideramos falaciosa a crença em uma metodologia social cartesiana pretensiosamente adotada pelos que desejam transformar seus sonhos e paixões em realidades sociais. Pode-se crer seja possível uma nova sociedade por meio da leitura de um modelo desenhado racionalmente; no entanto, isso é um absurdo, pois não é possível desenhar racionalmente a mudança social. Ela é o produto espontâneo da evolução cultural; cada povo tem seu processo, e o Paraguai terá o seu. Não existe um modelo único de democracia para todos os povos embora cada povo precise de um modelo para aprender com ele. Por isso, quando nos perguntam se adotaremos o modelo de Chávez, de Evo, de Correa, dizemos que o Paraguai terá seu próprio processo e construirá seu próprio modelo democrático. A Aliança Patriótica para a Mudança foi feita, foi construída, para favorecer os mais pobres do país. E em primeiro lugar estão os indígenas, os sem-terra, sem-teto, sem-educação, sem-saúde. Eles nos pedem, nos exigem, nos gritam de norte a sul do país a mudança real do Paraguai como diz uma canção chilena. Dessa vez não se trata de mudar um Presidente, isso já fizemos. Trata-se, dessa vez, de fazer um país diferente. Nossa visão é mudar a história, dar fim a mais de 60 anos de um partido que nesse período assumiu a hegemonia, mas que não representou os princípios éticos e democráticos fundamentais e, hoje, não representa sequer seu próprio partido porque há muitos colorados na Aliança Patriótica para a Mudança.

Os seis eixos programáticos que regem a Aliança Patriótica para a Mudança não saíram de um laboratório, não saíram da mente de Fernando Lugo e seu entorno. Foram sendo recolhidos porque percorremos o país três vezes, com mais de 600 reuniões sem levar um discurso e, sim, meramente ouvindo as pessoas. Dali nasceram os seis eixos programáticos. Em primeiro lugar, a reforma agrária integrada. Em segundo, a reativação econômica mas com igualdade social. Em terceiro, a recuperação da institucionalidade da República, a saber, que as instituições sirvam a todos os paraguaios, que não tenham um sinal, nem uma bandeira de nenhum partido político ou de nenhuma instituição pública. Em quarto, que a justiça seja soberana e independente. Em quinto,

elaborar um plano de emergência nacional. E em sexto, recuperar a soberania, especialmente a soberania energética. Esses seis eixos estão no mesmo nível. Queremos que as instituições públicas resgatem sua institucionalidade.

Estamos convencidos de que o Paraguai vai mudar de imagem. Recordo os versos do magistrado e poeta paraguaio Manuel Ortiz Guerrero para expressar a tarefa da política hoje predominantemente social e progressista no Paraguai e na América Latina: “Del lodo se levantan los lírios matutinos, succionan impurezas viñas de grata umbría cuyos maduros frutos dan los sagrados vinos”.

Nossa tarefa é muito grande porque é dupla. A primeira consiste em representar os vastos setores excluídos politicamente, isto é, levar a política real para grupos que de outro modo poderiam ser vítimas de extremistas, demagogos ou ficar na mira da ação destruidora dos partidos radicais e violentos. Em segundo lugar, consiste em preservar o espaço político. Essa última tarefa é tanto ou mais difícil quando se leva em conta que em certas ocasiões não se deveria apenas preservar mas também criar esse espaço, o que envolve construir alternativas para a politização dos cidadãos. Primeiro marcar e em seguida escolher em uma cédula de votação nos custou quase 20 anos de longa transição.

Como fruto da construção da consciência cívica e tendo como base os direitos constitucionais, as lutas camponesas, cidadãs, operárias, a imprensa livre, etc., o Paraguai demonstrou que a desqualificação de sua ordem jurídica, de seu Estado de Direito, da possibilidade de colocar em vigor suas instituições políticas e jurídicas, de suas virtudes cidadãs, de sua vocação democrática, de sua capacidade de trabalho, de seu compromisso social tem sido vil, injustificada e permanentemente debilitada em sua auto-estima através da imposição de estigmas de várias espécies que atentaram e afetaram interna e externamente a seus cidadãos. A prosperidade é fruto dos milhões de intercâmbios privados em um ambiente garantido pelo Estado com mais liberdade, mais justiça e mais solidariedade. Só instituições políticas justas podem gerar uma sociedade justa, onde essas não apenas cumprem seu papel de regra do jogo político mas também determinam que tipos de valores devem ser estabelecidos na comunidade política. A cidadania, a soberania, a dignidade humana, a liberdade irrestrita do pensamento e da palavra, a solidariedade, a identidade coletiva, a cooperação acima da competição, resumem a justiça. A grande esperança

na América Latina e o que ela pode oferecer ao mundo é a vasta coleção de vibrantes movimentos sociais que se atrevem a tudo questionar, desde seus próprios governos até a maneira pela qual as corporações contaminam suas terras. Algumas vezes se expressam nas urnas, outras, não. Algumas vezes dizem encarnar a esquerda, outras, se denominam povo, ou nada. Afinal, o que lhes importa não são os rótulos, o que importa é a busca de uma nova maneira de governo que não reduza a identidade, faça crescer a democracia real e dê fim à pobreza e à fome. Façamos juntos da América Latina uma eterna primavera a fim de nossos povos terem sol abundante para cultivar sua mente, laborar em liberdade, possuir seu próprio ninho, seu abrigo, seu pão e seu remédio e cada qual desenvolver sua própria identidade em sua comunidade. Eu, pessoalmente, acredito que vamos, com o auxílio de Deus e a valiosa contribuição de todos, viver melhor em nossa querida América Latina. **DEP**

Tradução: Sérgio Duarte

# O paradoxo peruano: crescimento econômico e desaprovação política

*Julio Cotler\**

**D**esde a última “transição para a democracia”, em 2001, o Peru passa por uma situação paradoxal: paralelamente a um elevado e sustentado crescimento econômico, a maioria das pessoas desaprova a atuação do governo em exercício, as instituições oficiais e o governo democrático. Tal situação agudiza os problemas e conflitos que o país vem experimentando há longos anos enquanto lideranças precárias, representações políticas divididas e organismos estatais obsoletos não podem, ou não se interessam em estabelecer novos mecanismos de coesão social e política ajustáveis aos novos tempos que o país atravessa.

No quadro da liberalização e abertura econômica proclamada no início dos anos 90 do século passado e de equilíbrio macroeconômico posto em prática pela administração pública desde essa época, a explosiva procura de *commodities* e os termos de troca favoráveis contribuíram para ter o Peru elevado crescimento econômico e pequena taxa de inflação durante sete anos consecutivos. Apesar da conjuntura externa, estima-se que o país prosseguirá

\* Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
jcotler@iep.org.pe

nessa tendência durante os próximos anos. Por esse motivo se fala em um provável “milagre peruano”.

Entre 2001 e 2008, com efeito, a economia cresceu anualmente a 6,5% em média, o valor das exportações se multiplicou por quatro, e o PIB aumentou em cerca de 50%. Essa condição permitiu ao erário acumular reservas internacionais, adiantar a quitação dos compromissos junto aos credores externos, reduzindo-os significativamente; contribuiu, da mesma forma, para duplicar o investimento particular e disponibilizar à administração pública receitas fiscais sempre maiores destinadas a promover políticas de minoração da pobreza, promover a descentralização e dinamizar a demanda interna com seu conseqüente impacto no crescimento do emprego e da renda.

O decidido apoio político do Presidente García à estabilidade macroeconômica e ao investimento propiciou um clima econômico favorável incluindo-se aí a redução do risco-país, motivo pelo qual a agência de avaliação Fitch concedeu ao Peru “grau de investimento” às obrigações garantidas pelo Estado, esperando-se que outras sigam o exemplo. Tais circunstâncias favoreceram a assinatura de um tratado de livre comércio com os Estados Unidos, e acordos semelhantes com países da Ásia e da União Européia se acham em tramitação.

Porém, junto com esse quadro econômico inédito, a administração do Presidente Alejandro Toledo (2001-06) foi desaprovada pela imensa maioria, e na atualidade, após dois anos do governo de Alan García, cerca de dois terços da população não se mostra satisfeita com a atuação dos atuais administradores; Toledo e García, em seus mandatos, foram os Presidentes mais impopulares da América Latina.

Esse rechaço às gestões governamentais se manifestou por meio de protestos e reivindicações de vários setores sociais e regionais que vêm se realizando com diferentes graus de violência; da mesma forma, as críticas ao governo se expressam nas periódicas pesquisas de opinião. Imagina-se, por esse motivo, que em 2011 um *outsider* possa ganhar os votos majoritários e modificar a atual situação, conforme já poderia ter ocorrido em 2006, quando Ollanta Humala perdeu as eleições para Alan García por uma pequena margem de 2%.

Esse bloco de manifestações críticas revela um panorama de instabilidade social e de insegurança política, razões para se levantarem inúmeras dúvidas

sobre o rumo que o país poderá adotar no futuro e motivo suficiente para certas agências de avaliação de risco adiarem a decisão de conceder o grau de investimento às finanças peruanas, apesar do ótimo desempenho econômico, e para as empresas transnacionais celebrarem acordos com os governos para assegurar a estabilidade jurídica de seus investimentos.

Em termos gerais, acrescenta-se que as censuras generalizadas e os violentos protestos contra os governos de Garcia e Toledo são devidos a que esses não cumpriram, e até mesmo traíram, suas promessas eleitorais de priorizar as reivindicações das classes populares e das regiões andinas, criando fontes de trabalho e renda a fim de reduzir e mesmo extinguir a pobreza e a exclusão social. Isso porque, afirma-se, o modelo neoliberal implantado pelo regime autoritário de Fujimori-Montesinos favoreceria exclusivamente as empresas estrangeiras e os ricos.

Isto é, o repúdio aos governantes e, em geral, ao sistema político resultaria de o crescimento econômico não ter vindo na companhia de políticas distributivas que atendessem os setores não-excluídos no mercado e no aparelho estatal, o que tornaria ainda mais visível, desigual e injusto o rateio dos recursos sociais.

Não obstante, essas corretas apreciações ignoram ter o crescimento econômico sustentado ocorrido nos últimos anos favorecido a ampliação do emprego, da renda e do consumo, contribuindo para reduzir o nível de pobreza de 44% para 39% da população, motivo pelo qual se presume a existência de novas fontes de mobilidade social; desconhecem também tais argumentos haver os governos regionais recebido inéditas somas de receita, que os serviços públicos foram ampliados e continuarão a estender-se a regiões e setores até agora excluídos do orçamento público.

Tem-se, por outro lado, procurado explicar o mal-estar público recorrendo a fatores psicológicos; a esse respeito, especialistas ligados ao BID chegaram a esta conclusão: “quando o crescimento econômico aumenta, reduz-se a satisfação, pelo menos inicialmente” por causa das expectativas e frustrações estimuladas pela comparação com “outros” que se encontrariam em melhores condições<sup>1</sup> – proposição que, diga-se de passagem, recorda o “efeito túnel” de Albert Hirschmann. Esse argumento é igualmente plausível, porém não

<sup>1</sup> Luís Alberto Moreno e Eduardo Lora, “La brecha de satisfacción. El crecimiento económico y sus consecuencias”.

toma em consideração, entre outras coisas, a intensidade e a persistência dos sentimentos de insatisfação da maioria dos peruanos com as autoridades após sete anos de contínuo crescimento econômico.

Para responder a tais perguntas e complementar as interpretações dadas acima, examinaremos (ainda que brevemente) as condições estruturais que envolvem o crescimento econômico e a desaprovação ao sistema político: a desigualdade social, a fraqueza do Estado e a fragmentação da representação política; em segundo lugar, passaremos em revista (sumariamente) as relações entre autoridades e setores diversos da sociedade na moldura das políticas neoliberais.

## As divisões sociais

Há, no Peru, visíveis divisões sociais tanto nas camadas da sociedade quanto no âmbito regional a provocar uma dupla fratura: entre os setores dominantes e o restante da sociedade e, da mesma forma, entre os povoadores estabelecidos nas áreas urbanas, capitalistas e “modernas” da costa, por um lado, e os camponeses amarrados no universo “tradicional”, comunitário e indígena da montanha. Dessa forma circula por toda parte a referência à existência de “dois países” separados social, racial, regional e culturalmente, que, por sua vez, possuem internamente poucos e débeis laços de união entre seus membros.

Apesar disso, as rápidas e profundas mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas contribuíram para modificar essa visão dualista e favorecer uma percepção consentânea à crescente variedade social e cultural do país. Desde meios do século passado, a migração da região campesina para a citadina e da montanha rural para a costa urbana modificou a distribuição geográfica da população; a expansão do capitalismo e do mercado de trabalho assim como a ampliação da educação e dos meios de comunicação diversificaram a composição das camadas sociais, destacando-se o desenvolvimento de setores médios, profissionais e empresariais de variadas origens e trajetórias. Por sua vez, a difusão de novos padrões de consumo e estilos de vida pelos meios de comunicação e pelos residentes no exterior influem na emersão e expansão de novas expressões culturais urbanas que privilegiam a fusão de concepções e práticas tradicionais com as cosmopolitas.

Essa nova situação, porém, não é suficiente para dissipar a tradicional visão do “atraso” das montanhas andinas porque está concentrada nessa região a pobreza e indigência do campesinato nativo, que é a maioria da população “marginalizada”, senão explorada; igualmente porque essa imagem se projeta nos filhos dos migrantes para as cidades que recebem o grosso das camadas populares.

Tais condições determinam que os privilegiados setores de elevada renda, brancos e mestiços, discriminem diariamente aqueles setores populares urbanos de origem andina e cooperem para dificultar a mobilidade social e diminuir a sua auto-estima, o que reforça a tradicional distância e a desconfiança e hostilidade entre essas camadas sociais<sup>2</sup>; paradoxalmente, esse comportamento se fortalece à medida que os setores populares incursionam cada vez mais em cenários públicos diferenciados – empresariais, culturais e políticos – desafiando os antigos setores privilegiados e pressionando para fazer valer seus direitos cidadãos e sua vida cultural. Esse contexto de exclusão e discriminação constitui um fator-chave da incontrolável emigração internacional em direção a países desenvolvidos, que chegou a comprometer 10% da população total.

Por outro lado, essas divisões sociais foram acompanhadas pela oposição histórica do “interior” do país ao arraigado centralismo burocrático de Lima, forjada em torno das práticas patrimonial-clientelistas e de renda exercidas pelos grupos dominantes a controlar o Estado; hoje em dia, essas relações conflitivas tendem a renovar-se devido às restrições impostas pelo governo central aos governos regionais.

Mas a clássica soberania de Lima em relação às províncias tende a esvaecer-se em razão de a abertura democrática e a descentralização terem procurado eleger representantes políticos mobilizadores da opinião pública local e nacional contra as limitações impostas pelas autoridades limenhas; e isso porque tais fenômenos fazem também surgir novos líderes e movimentos sociais capazes de negociar com os administradores no governo a distribuição dos recursos destinados a impulsionar o desenvolvimento regional.

Por sua vez, em algumas zonas do país, o crescimento econômico e a expansão de atividades informais, senão ilícitas – contrabando, narcotráfico,

2 Na pesquisa de valores mundiais realizada pela universidade de Michigan em 2002, o Peru apresenta os índices interpessoais de desconfiança mais altos entre 163 países; por outro lado, a mesma pesquisa feita no ano passado enfatiza que os peruanos se declararam os menos felizes entre doze países da América Latina.

extração ilegal de madeira – contribuem para fomentar atividades privadas com a consequente emergência de novos atores sociais que impulsionam uma dinâmica social e política de certa forma autônoma em relação ao núcleo limenho.

Essas divisões sociais se mostram com muita clareza nas eleições e nas pesquisas de opinião relativas às políticas econômicas. De fato, nas eleições de 2006, ficou evidente que a população urbana e litorânea votou em Garcia enquanto a montanha e a selva rurais votaram em Humala. Por outro lado, as camadas com rendimentos altos e mediano-altos (A/B) situadas na zona da costa do país – os “vencedores” – favoreceram majoritariamente opções neoliberais, motivo pelo qual apoiaram Toledo e apoiaram agora Garcia; já a maioria das camadas medianas e populares (C/D/E), especialmente as radicadas nas montanhas e na selva – os “perdedores” – se inclinam por alternativas políticas de molde nacionalista-populista e formam o grosso da população que rechaçou a administração de Toledo e agora critica a de Garcia. Em meios de 2008, quando Garcia teve 40% de aprovação em Lima e na costa Norte, só conseguiu 7% no Sul e 11% na selva.

Em suma, apesar de a sociedade peruana já estar, por algumas décadas, passando por importantes mudanças, persistem, com diferentes graus e tons, os marcos das divisões sociais, culturais e regionais tradicionais, o que evidencia a natureza desigual no que tange ao desenvolvimento e possibilita a permanência dos fatores que bloqueiam a constituição de modalidades novas de coesão social, indispensável para a formulação “imaginária” de uma comunidade política.

## A debilidade do Estado

Com outros países andinos, o Peru também sofreu contínuas interrupções constitucionais devido às intermitentes intervenções militares, evidenciando a carência de legitimidade da autoridade estatal e suas dificuldades para consolidar-se.

Após a independência e ao longo do século XIX, as contínuas brigas de facções entre os grupos de poder assentados em Lima e nas províncias desembocaram na proclamação de cerca de setenta governos, isto é, em média cada qual durou somente um ano. Em seguida, a partir dos anos

30 do século passado, a luta contra o regime oligárquico protagonizada pelo APRA resultou num longo ciclo ditatorial interrompido em 1945 por circunstâncias internacionais; não obstante, poucos anos depois recomeçou a histórica tendência que até o presente momento levou a cinco interrupções constitucionais com suas consecutivas “transições para a democracia”. Isto é, durante a segunda metade do século XX, em média a cada onze anos, o país vivenciou abruptas mudanças do regime político.

Desde 1945, os governos democraticamente eleitos procuraram redistribuir a renda para atacar as enormes desigualdades mediante políticas econômicas não-sintonizadas com os interesses dominantes; por tal motivo, essas medidas acabavam desembocando em crise política e desordem econômica. Os golpes militares e regimes autoritários que sucediam a esses governos reprimiam as pressões redistributivas perseguindo as organizações populares e suas representações políticas e, simultaneamente, privilegiavam as expectativas dos investidores, de preferência estrangeiros, liberalizando a economia e restringindo o papel do Estado à execução das funções repressivas.

Essas contínuas mudanças políticas eram acompanhadas por incessantes modificações institucionais correspondentes aos cambiantes interesses dos protagonistas políticos ao passo que o pessoal administrativo era recrutado, sem distinção, entre os clientes dos verdadeiros poderes durante os ciclos ditatoriais e entre os filiados às agremiações partidárias durante os ciclos de governos democráticos. Essa condição favoreceu a formação de malhas de interesses privados que sustentavam e fomentavam a corrupção, consentindo e apoiando a privatização dos recursos e espaços públicos em todo e qualquer dos regimes políticos.

Isto é, o uso patrimonial do Estado conspirou contra a profissionalização do serviço público civil e a consolidação da autoridade central, razão para que essa não contasse com os recursos econômicos e institucionais para controlar o acidentado e amplo território nem pudesse penetrar na sociedade a fim de fazer valer a execução do seu arcabouço legal. Isso ainda continua, razão pela qual muitos setores reclamam da “falta de Estado”. Essa reclamação, porém, tem conotações diferentes conforme as camadas sociais, como não poderia deixar de ser.

Para os trabalhadores, pobres e excluídos, essa carência causa uma aguda sensação de abandono e insegurança, o que leva seus porta-vozes a reivindicar

participação direta e eficaz do Estado para atender suas carências de inclusão: educação, emprego, saúde e moradia; a demanda é particularmente incisiva devido a que o investimento público nessas rubricas tem sido normalmente reduzido; em termos comparativos, o gasto social equivale à metade da média latino-americana.

Essa carência de Estado fez desenvolver uma “informalidade” generalizada, pois envolve cerca de 60% da população ativa, que se baseia em práticas não só desconhecidas como também combatidas pelas normas oficiais facilitando a existência de forças que processam o narcotráfico, a extração ilegal de madeira e o contrabando – a conviver com os resquícios dos movimentos subversivos nas montanhas e na selva.

Para as camadas e rendas elevadas, entupidas de ideologia liberal, a presença estatal, ao contrário, deve limitar-se a fomentar o investimento privado e fazer cumprir as regras do mercado. Isso quer dizer concretamente: assegurar os direitos de propriedade e incentivar a melhoria da competitividade na economia, condições necessárias para sustentar o atual ritmo de crescimento econômico e a “inclusão” das camadas populares no mercado como vêm fazendo os últimos governos ainda que de maneira parcial.

Devido à manifesta “fraqueza” do Estado para atender às demandas sociais, controlar o território e fazer cumprir a ordem legal, não provoca estranheza a avaliação muito baixa conferida pelas diferentes camadas sociais aos órgãos públicos e aos poderes estatais, e o desprestígio de juízes e legisladores, de partidos políticos e do regime democrático em seu todo. Assim, em termos comparativos, o barômetro latino regista que o Peru tem o mais elevado índice de desaprovação em relação ao desempenho do governo e ao regime democrático.

Em geral, o chefe do Estado é responsabilizado por essas carências, pois a centralidade política dele e o inflamado culto ao presidencialismo contribuem para firmar a idéia de que esses defeitos existem por “falta de vontade política” ou desinteresse presidencial para remediar-los e colocar as coisas em seu devido lugar.

Apesar das constantes pressões sociais e das organizações multilaterais, os governos deixaram de executar as reformas de “segunda geração” destinadas a adaptar os obsoletos órgãos políticos às exigências da globalização e às demandas sociais. Salvo nos organismos bastante especializados, o avanço

das reformas da administração pública tem sido pequeno e desigual devido, fundamentalmente, à oposição e/ou desinteresse da fragmentada representação política à míngua de prestígio e legitimidade.

## A crise da representatividade política

Desde os anos 30 até bem adiantado o século passado, as incisivas divisões sociais, a que fizemos referência, originaram posições políticas antagônicas e intolerantes. Nesse lapso, a intermitente implantação de regimes autoritários provocou a existência de prolongadas crises de representatividade, que, além da repressão e exclusão política das organizações dos setores populares e medianos mobilizados, favoreceu a fragmentação e a impotência política dessas camadas sociais.

A dificuldade para organizar-se legitimamente e fazer valer suas reivindicações por meio institucionais incentivou essas camadas a não reconhecer como legítimas a autoridade e suas normas legais, reforçando o repúdio a amplos setores do Estado; por outro lado, a repressão estatal determinou que a participação política se desenvolvesse por canais clandestinos e que a violência passasse a constituir a única forma de eliminar a exclusão política e transformar a ordem social.

A ruptura do regime oligárquico, as transformações sociais importantes geradas pelo governo militar ao correr dos anos 70 e o direito de voto aos analfabetos, principalmente camponeses indígenas, concedido pela Constituição de 1979, impulsionaram a participação de amplos setores até o momento sem vez nos assuntos públicos. Por esse motivo, a população de eleitores duplicou na década seguinte.

A partir da transição para a democracia em 1980, a sociedade e a política percorreram caminhos opostos que desencadearam agudos conflitos e uma grave crise de governabilidade; por isso, a “década perdida” foi um momento particularmente crítico na história peruana contemporânea.

As repetidas eleições gerais e municipais evidenciaram a extrema volatilidade eleitoral e a fragmentação política e terminaram contribuindo, como em ocasiões anteriores, para se cristalizarem as clássicas posições políticas antagônicas e intolerantes na agitada vida parlamentar e fracassarem os esforços visando a constituir uma relação construtiva entre os atores

destinada a consolidar um sistema partidário capaz de legitimar e estabilizar o regime democrático.

Em tais circunstâncias, a subversão do Sendero Luminoso e, logo após, do Movimento Revolucionário Tupac Amaru deixaram claros o repúdio e a alienação de importantes levas de jovens e profissionais em relação ao Estado.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, a aliança dessas organizações com o narcotráfico, ilegal, possibilitou que se colocasse em xeque a força pública e fosse aterrorizada a sociedade. Com efeito, a subversão e a repressão das forças armadas provocaram a morte de 70 mil pessoas, em sua imensa maioria camponeses indígenas das montanhas meridionais.

Por sua vez, a instabilidade política permanente e as constantes mudanças nas diretrizes econômicas durante os anos 60 e 70 desembocaram em repetitivos desequilíbrios que inibiram a capitalização das empresas e, em geral, do país; disso decorre, por exemplo, que a renda por pessoa atingida em 1975 se estancasse nos 30 anos seguintes. Nessas difíceis condições, as consequências da crise internacional da dívida (1982), os desastres causados pelo fenômeno *El Niño* (1983) e a destruição de bens públicos no valor de 25 bilhões de dólares, equivalentes a cerca da metade do produto bruto, por causa da subversão, tornaram mais aguda a já frágil situação econômica a se arrastar penosamente. Por último, a hiperinflação desatada no governo García, entre 1987-90, e os intensos conflitos sociais que em seguida vieram, acabaram por desarticular o Estado e a organização político-social.

Significa isso que o Peru, pela conjunção de todos esses fatores, sofre no final dos anos 80 uma severa crise orgânica do sistema social, o que levou a se questionar a governabilidade do país. A difundida má reputação dos poderes públicos e dos partidos políticos favoreceu a emergência e triunfo do *outsider* Fujimori nas eleições de 1990; açulando a censura social à “partidocracia” e às anacrônicas instituições oficiais, ele proclamou o “autogolpe” em 1992 com beneplácito generalizado e capturou o poder em aliança com os poderes de fato, nacionais e internacionais, dando início a um novo ciclo autoritário que prometia subsistir 20 anos para atacar a definitiva “reconstrução nacional”.

---

<sup>3</sup> Mas também colocou em evidência as divergências e a intolerância mútua: enquanto os membros do Sendero eram na maior parte originários da montanha, identificando-se com ideologias maoístas, os do MRTA provinham da costa e seguiam as linhas guevaristas, isto é, esses movimentos constituíam expressões claras das divisões sociais hostis, culturais e regionais a que aludimos.

O sucesso do ajuste econômico e a prisão das cúpulas dos movimentos subversivos consagraram a aprovação do Presidente Fujimori enquanto o controle dos organismos do poder asseguraram a sua reeleição em 1995. Contudo, as sucessivas demonstrações de arbitrariedade e corrupção de Fujimori e Montesinos produziram uma reação interna e externa contra a sua dolosa tentativa de reeleger-se, uma vez mais, em 2000.

## As “traições” do “mal menor”

Na última das transições, em 2000, a democracia abriu um leque de possibilidades para atacar a divisão social crescente, a persistente fraqueza do Estado e a fragmentação política; a forma pela qual foram encaradas essas questões pendentes assim como os resultados produzidos explicam em boa medida os níveis e graus de insatisfação social com o desempenho dos governos e das instituições públicas e com o regime democrático, na moldura do crescimento econômico sustentado.

Na mobilização contra o fujimorismo, Alejandro Toledo convocou “todos os sangues”<sup>4</sup> e encabeçou, com o apoio de figuras democráticas e defensoras dos direitos humanos, as mobilizações dos “quatro *suyos*”,<sup>5</sup> o que lhe permitiu sustentar a candidatura presidencial congregando um grupo de vários matizes composto por simpatizantes, amigos, familiares (e muitos oportunistas) para formar o “Peru Possível” e competir com Lourdes Flores, que representava a direita neoliberal, e com Alan García, o qual, de regresso do exílio, recompunha a maltratada organização do PARA a fim de voltar a apostar na Presidência.

Toledo conseguiu obter apoio popular ressaltando ser de origem andina e morador em um bairro popular de uma cidade provinciana, Chimbote, e haver por seus esforços conseguido uma carreira profissional bem sucedida no estrangeiro. Para sublinhar sua origem e ligação com os camponeses indígenas, identificou-se com Pachacútec<sup>6</sup> e comemorou seu triunfo eleitoral com cerimônias, supostamente incaicas, em Cusco e Macchu-Picchu.

<sup>4</sup> A referência ao consagrado livro de J.M. Arguedas alude à integração de diferentes grupos sociais.

<sup>5</sup> Os *suyos* eram as partes que constituíam o império inca.

<sup>6</sup> Atribui-se a Pachacútec haver organizado e consolidado o império do Tawantinsuyo.

Toledo procurou assim representar os “povos originários”, que formavam as camadas mais pobres, mas também tentou encarregar-se das aspirações de mobilidade social das classes populares não só por conhecer na própria carne as suas necessidades mas da mesma forma por ter capacitação para satisfazê-las devido às suas qualificações profissionais.

Por outro lado, procurou também obter o apoio dos empresários e dos setores medianos, ressaltando sua experiência acadêmica e profissional de caráter internacional, mostrando-se disposto a considerar suas aspirações no quadro da globalização em marcha e cercando-se, para isso, de renomados profissionais e técnicos.

Isto é, Toledo procurou representar os mundos divididos e contrapostos; não obstante, muitas vezes essa pretensão se expressou em formas estereotipadas e caricaturescas que geraram aversão e zombaria assim como expressões racistas da parte de várias figuras e camadas urbanas. Apesar dessas reações e do ódio do fujimorismo a Toledo, a possibilidade de García voltar a governar facilitou a que no segundo turno Toledo congregasse a variada e dispersa oposição social ao PARA e fosse eleito como sendo o “mal menor”.

Desde o início, Toledo se propôs a avançar simultaneamente na estabilização e crescimento econômicos e no fortalecimento democrático, propósito que para os radicais de qualquer sinal político equivalia a realizar a quadratura do círculo.

Ao mesmo tempo em que prosseguia com as políticas “neoliberais” instauradas pelo fujimorismo, o governo propôs transformar em realidade o pacto entre “todos os sangues” por meio da constituição de um “Acordo Nacional”, no qual representantes dos partidos e das organizações de trabalhadores, das igrejas e da “sociedade civil” organizada deveriam comprometer apoio a determinadas “políticas de Estado” a fim de assegurar sua continuidade a prazo longo. Simultaneamente, o Executivo accordou com o Legislativo impulsionar a descentralização política e econômica para satisfazer uma antiga aspiração das províncias.

Toledo igualmente ratificou a constituição da “Comissão da Verdade e Reconciliação”, destinada a investigar as causas da subversão e suas conseqüências, apoiando também a levar ao Judiciário os casos de corrupção e violação dos direitos humanos do fujimorismo e igualmente os cometidos

pelos governos dos anos 80, presididos por Belaúnde e por Garcia, nos quais estavam envolvidas mais de mil pessoas, entre empresários, militares e políticos.

Ele se propôs, dessa maneira, enfrentar a fragmentação política e a fraqueza do Estado articulando certos atores e interesses sociais e excluindo outros a fim de assegurar o crescimento econômico, a necessária condição para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais.

Porém, o comportamento irregular e frívolo do Presidente Toledo comprometeu a sua credibilidade, e isso concorreu para o seu “partido”, o Peru Possível, não se consolidar e para os membros da bancada governista buscar os seus interesses particulares solapando as precárias bases partidárias e, de fato, sabotando as propostas governamentais. Assim, mais uma vez, a fragmentação e irresponsabilidade dos partidos foram qualificadas de “politicagem”, o que reforçou o desprestígio do sistema político.

Como era de esperar, a democracia incentivou os setores silenciados no autoritarismo a propor reivindicações de qualquer espécie enquanto as promessas de palanque estimulavam as expectativas sociais. Nesse aspecto, os novos governos regionais exigiram a imediata cessão de atribuições e recursos econômicos para levar a cabo seus objetivos de maneira autônoma em relação ao governo “central”; por último, as novas condições favoreceram o desenvolvimento de movimentos sociais opostos às tentativas de privatização dos serviços públicos; ao mesmo tempo, Alan Garcia e a organizada máquina aprista propunham medidas nacionalista-populistas antagônicas ao “neoliberalismo”, o que lhes serviu para dirigir a oposição ao governo.

Em circunstâncias nas quais a economia do país começava a sair da crise internacional, as demandas sociais em proliferação foram mal atendidas, ou só tardiamente ou mesmo nunca devido à ineficiência da administração pública; esse resultado, assim como a frivolidade e nepotismo do entorno presidencial contribuíram para rapidamente se desenvolver entre os setores populares uma generalizada sensação de “traição” de Toledo às promessas que ele havia proclamado. Refletiu-se tal sentimento em célebre descrédito: no inicio da gestão, ele foi aprovado com um índice de 62%, mas ao cabo de apenas três meses esse índice desceu à metade não parando mais de cair até o final do período governamental.

Enquanto a PARA ignorava o acordo nacional, Garcia apoiava as constantes mobilizações contra o governo a fim de se aplicarem as políticas distributivas que tiveram consequências desastrosas durante sua administração; mas ainda, Garcia encabeçou as demandas para revogar o mandato presidencial de Toledo.

Em suma, as políticas econômicas ditadas pela tecnocracia e a fragmentação das representações políticas se somaram para invalidar o Acordo Nacional como espaço de negociação entre atores sociais estratégicos, o que resvalou para o clássico antagonismo entre os agentes que respondiam a visões e interesses contraditórios. Assim, parecia repetir-se a história conhecida com seus previsíveis resultados.

Enquanto se agitava o ambiente social cada vez mais e a crise de governabilidade parecia acabar com o regime democrático, a recuperação e o crescimento econômico deram uma pausa de refrigério às vésperas das eleições de 2006.

Nessa ocasião, Garcia competia com Lourdes Flores, reproduzindo uma antiga rivalidade entre populistas e liberais; subitamente, a ascensão de Ollanta Humala com suas colocações etnopopulistas e xenófobas mudou o panorama político devido ao contundente apoio recebido na montanha e na selva, isto é, pela massa de “excluídos”.

No primeiro turno eleitoral, Garcia derrotou Flores na competição pelos votos urbanos e do litoral acusando-a de representar os “ricos”. No segundo enfrentaram-se Humala e Garcia; enquanto esse reconhecia a responsabilidade no fracasso de seu governo anterior e declarava ter mudado a sua orientação econômica frente ao perigo representado por Ollanta, os eleitores da costa não tiveram opção outra senão dar a vitória a Garcia como o candidato “menos mau”.

Desde o inicio da segunda gestão ficou evidente, conforme proclamara tardivamente, haver Garcia experimentado uma conversão política radical: por um lado abandonou as propostas históricas da PARA, de natureza distributiva e nacionalista, renunciando às medidas que haviam tornado impossível a existência de Toledo; por outro, abraçou em pleno governo as propostas liberais postuladas por Lourdes Flores, sobre quem havia triunfado nas eleições levantando contra ela a acusação de representar os interesses dos

ricos. Dessa forma, para a massa aprista e igualmente para os setores médios e populares do litoral que apostaram em Garcia, essa conversão veio a ser uma traição enquanto os seguidores de Humala não cessavam de qualificar essa mudança repentina de comportamento como deserção dos históricos ideais do Partido do Povo.

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

O mal-estar público expresso pelas pesquisas e pelos meios de comunicação e as manifestações e os bloqueios de estradas, por causa da incapacidade da administração pública para melhorar a distribuição dos frutos do crescimento econômico, gerou insólitas reações da parte do Presidente Garcia. Em uma série de artigos publicados na imprensa sob o título geral de *O Cachorro do Hortelão* revela uma face autoritária ao acusar indiscriminadamente os críticos do governo de “comunistas”, “arcaicos”, “falsos ambientalistas” entre os epítetos mais suaves enquanto aproveita para atacar os organismos defensores dos direitos humanos e criminalizar os protestos sociais; assim, acusa de “terroristas” os promotores da greve nacional de princípios de julho de 2008 e dispõe das forças armadas para assegurar a ordem pública.

Em circunstâncias nas quais o aumento dos preços dos bens de consumo pressiona o precário orçamento dos setores populares e o Executivo se dispõe a frear o crescimento para enfrentar a inflação, a catadupa de decretos para impulsionar tanto a “revolução capitalista” quanto a modernidade pode ampliar os motivos de confrontação e intensificar o mal-estar público, gerando resultados imprevistos que se tornarão evidentes em breve.

Em conclusão, aos dois anos de governo, Garcia enfrenta crescentes protestos em razão dos mecanismos tecnocráticos adotados para encarar as questões na pendência de solução – a divisão social, a debilidade do Estado e a fragmentação política. Perante esses protestos, ele parece inclinar-se por soluções autoritárias.

Assim, mais uma vez, demonstra o Peru embaraços estruturais para avançar democraticamente no desenvolvimento capitalista. **DEP**

Tradução: Sérgio Duarte

# Apresentação político-econômico-social do Suriname

*C.A.F. Pigot\**

## 1. Características gerais do Suriname

O Suriname pode ser considerado um “pequeno Estado-ilha”

**O**

Suriname (ver anexo 1: Informação geral sobre o país) tem uma pequena população de 492.829 habitantes (censo realizado em 2005) de etnia diversificada. A etnia influencia a estrutura política (partidos), a estrutura econômica (desenvolvimento e reivindicações setoriais) e a vida social (preferências matrimoniais). O Suriname pode ser também considerado uma “ilha” em sua região porque tem melhores relações e conexões com países que dele ficam muito distantes (8 vôos diretos semanais para a Holanda, 3 para o Brasil, 2 para a Guiana e 2 para a Guiana Francesa) e está lutando na periferia da Caricom, na América Latina e em novas estruturas globalizadas.

**O Suriname tem uma economia dual**

O Suriname possui um setor internacional de alumina (Alcoa/BHP Billinton) altamente modernizado e direcionado para exportação, camarões

\* Membro da Junta Consultiva do Partido Nacional do Suriname (*Nationale Partij Suriname*).  
corpall@sr.net

(Coréia, Japão e Suriname), arroz (produtores nacionais), petróleo bruto (Petróleo Estatal), extração de madeira (local e Extremo Oriente) e ouro (IAM-gold e Newmont). Por outro lado, há pequena escala de produção para subsistência que não é de todo comercial e está voltada para o mercado local e também para o mercado surinamês na Holanda. Esse segmento da produção tem o propósito da modernidade, mas conserva em grande parte sua tradição de sorte que nele predomina o trabalho braçal intenso e informal.

### **O Suriname é um jovem país independente**

O Suriname tornou-se independente somente em 1975 e ainda conserva relações muito fortes com a Holanda. A relação com a Holanda pode ser analisada através de vários indicadores. O Suriname recebe uma ajuda econômica abrangente quando os governos têm relações amistosas, e as transferências financeiras domésticas particulares são consideradas a principal fonte de ingresso de moeda estrangeira. As relações sociais com a Holanda são também intensas quando avaliadas pela quantidade de vôos diretos (8 vôos semanais no meio da temporada) e pelas relações formais e informais entre instituições públicas e privadas nos dois países. Os laços de família são também fortes, pois cerca de 300.000 pessoas de origem surinamesa ou com raízes surinamesas vivem na Holanda. As influências políticas pós-coloniais também merecem destaque, pois os partidos políticos em ambos os países têm ligações de nível partidário. Questões locais do Suriname muitas vezes são debatidas, em público, na Holanda.

### **O Suriname tem uma estrutura colonial regional**

Paramaribo é uma influente cidade colonial voltada para o exterior na costa atlântica, tendo, assim, um posicionamento internacional. Tem vocação empreendedora e está voltada para as outras partes do país, que se encarregam da produção. Não possui atividades específicas, mas tem uma infra-estrutura da melhor qualidade para fazer a redistribuição do que é produzido em outras áreas. A população que está concentrada na capital e na periferia rural-urbana dos distritos de Wanica e Commewijne é de 310.000 habitantes. Todos os serviços de boa categoria estão concentrados em Paramaribo. Seus subúrbios modernos refletem as classes sociais (áreas delimitadas): as de melhor poder aquisitivo ao Norte e os segmentos mais pobres ao Sul enquanto os bairros

mais antigos estão socialmente integrados. As áreas pobres do centro da cidade com velhas construções de madeira no estilo colonial holandês fazem parte da Lista do Patrimônio Mundial da Unesco.

## 2. Situação política

A Assembléia Nacional, o Parlamento do Suriname, tem 51 cadeiras. O Presidente e o vice-Presidente são eleitos pelo Parlamento por uma maioria de 2/3 ou, quando essa maioria não é atingida, por uma Assembléia Pública, que é um fórum extensivo a todos os representantes locais eleitos e membros de órgãos estatais importantes. Os ministros são escolhidos por uma coalizão de aliados e nomeados pelo Presidente depois de os cargos serem distribuídos. Em razão de os ministros serem indicados por seus respectivos partidos, parecem ter eles maior fidelidade partidária que o Presidente. O Suriname também adota os Três Poderes.

Os partidos políticos têm seus fundamentos baseados, de forma predominante, na etnia e na religião. Atualmente, os partidos com representações no Parlamento são: indianos/hindus: VHP 8, PVF 2, NK 1; indonésio: Pajama Luhur 6, KTPI 1; Crioulos: NPS 8, DNP 3, SPA 1, DA 91 1, Maroons (comparável aos do quilombo) 5. Um dos partidos com maior integração étnica é o NDP 15.

A coalizão dominante é formada pelo VHP, NPS, SPA, PL, A-combinatie e DA 91. Essa coalizão é chamada de Nieuw Front +. Conquistou 28 cadeiras nas eleições de 25 de maio de 2005. As novas eleições estão programadas para maio de 2010.

Durante os recentes anos de independência, o Suriname tem vivido a experiência, repetidas vezes, de um governo que administra de forma tão incompetente o país que a recuperação da economia pela implementação de um programa de ajuste estrutural e pela reintrodução de valores morais é considerada uma imposição.

Os jornais e a mídia em geral criticam o desempenho do governo.

As questões estruturais que influenciam a situação política são:

- A reestruturação da economia de tal forma que possa garantir um ambiente econômico, transparente e competitivo com crescimento

sustentável e orçamento equilibrado. As ações de reestruturação não estão incorporadas a um programa de ajustamento estrutural formal, mas fazem parte das prioridades do governo. Sua execução é altamente influenciada pela dinâmica política. Na atualidade, os mercados monetários são liberais, e o novo dólar surinamês é uma moeda estável e conversível. O ambiente monetário estável dos últimos 5, 6 anos tem sido a base da recuperação econômica e do crescimento mantido a 6% ao ano. A privatização das empresas estatais e as reformas dos servidores públicos são lentas e empurradas para diante sem enfrentar decisões difíceis;

- A recuperação do setor social não está de acordo com as esperanças do povo. Obviamente, a receita do governo não consegue financiar todas as necessidades básicas solicitadas e tanto o governo quanto o povo perderam a vontade política para, em público, estabelecer as prioridades. Nem tudo, no setor social, se acha disponível para todos os membros da sociedade. A educação, saúde e direitos democráticos são garantidos pelo governo. A situação habitacional é deplorável. No campo da segurança e seguridade, empresas privadas estão ocupando os seguintes setores: companhias de seguro, planos de saúde privados e seguros de vida, etc;
- Melhoria da situação no interior. Cerca de 40.000 cidadãos surinameses e de outras nacionalidades, a maior parte originária do Brasil, que aceitaram o convite para vir trabalhar, vivem no interior. A infra-estrutura dessa região é deficiente (educação, saúde, direitos de propriedade de terra, autorizações, etc.). O descontentamento com o governo central leva a mobilização política étnica com um ganho para o partido A-combinatie, com uma estrutura de filiação *maroon*, e
- Controle do tráfico de drogas e influência dos grandes traficantes sobre a vida social, econômica e política. A forte influência do dinheiro da droga atrapalha o planejamento das carreiras profissionais e a moralidade. Discute o Parlamento na atualidade uma lei anticorrupção como uma das medidas atenuadoras, mas pode ser que, mesmo nesse fórum, a influência dos grandes traficantes seja o motivo de atrasos significativos na aprovação da lei.

### 3. Situação econômica e social

O Suriname é um país em desenvolvimento e pode ser visto tanto como parte do Caribe (considerada a pequena escala de sua economia) quanto da América Latina (consideradas as fortes limitações para o seu desenvolvimento).

A questão étnica, a dependência de um pequeno grupo de produtos para a exportação (bauxita e petróleo bruto), a ajuda financeira vinda do exterior e a emigração constante são características do Caribe.

A forte influência militar na vida econômica, política e social no início dos anos 80, que alimentou, em grande escala, a estrutura corrupta e a política ineficaz do governo, a ineficiência dos marcos e controles regulatórios são, de certo modo, uma característica da América Latina. As limitações do desenvolvimento estão mais no campo (bem econômico) da ausência de metas definidas do governo do que no campo da carência de recursos naturais e financeiros.

### 4. Estágios no planejamento do desenvolvimento do Suriname

O planejamento do desenvolvimento do Suriname em muito se assemelha ao pensamento internacional sobre questões de desenvolvimento. Cinco estágios que são paralelos ao desenvolvimento mundial podem ser destacados:

#### O período do “Consenso do Congresso Indiano”

Esse período começou depois da Segunda Guerra Mundial, dando prioridade ao planejamento do Estado. O Suriname começou esse período com o Welvaartsfonds (Fundos para Prosperidade), seguido por um plano de dez anos e planos de cinco anos. Era um planejamento centralizado, com enérgica influência governamental na construção de fazendas, sensoriamento remoto de recursos naturais, etc. A idéia geral era fazer um inventário de nossos recursos naturais e explorá-los. Esperava-se atingir um desenvolvimento aprimorado copiando-se a tecnologia ocidental, modernizando as instituições, melhorando o nível educacional da população e enfatizando a agricultura

como base do crescimento da maioria da população. O progresso das bases domésticas eliminaria a influência dos negócios em grande escala e provaria que o mecanismo do livre mercado não era adequado para economias do Terceiro Mundo.

### **O período do paradigma da economia dual**

Sob a influência dos estruturalistas latino-americanos com soluções rápidas para a situação do ajuste de juros, controle da taxa de câmbio, dos preços e dos salários, o Suriname desenvolveu uma ideologia de “mobilização de seu próprio potencial, incluindo os recursos humanos” e de introdução de “pólos de crescimento” regionais. Foi após a construção da represa de Afobaka, na década de 70, que essa necessidade de modernização surgiu no Suriname. A urbanização em grande escala de pessoas desalojadas foi, de certa forma, vista como um sintoma aceitável da inovação e das consequências lógicas do paradigma de um “crescimento desequilibrado”. Grandes áreas rurais deixaram de ser consideradas como de interesse, e os esforços de desenvolvimento e investimentos se concentraram em áreas que apresentavam crescimento como as do Suriname Ocidental (Bauxita Bakhuis e Represa Kabalebo), Commewijne (LOC), etc. Havia a expectativa de que essas localidades tivessem um potencial de crescimento muito maior que outras áreas do país. A noção de planejamento ficou voltada para o interior. Acreditou o Suriname que teria uma enorme evolução e aprimoramento em sua nação com a ajuda assistencial da Holanda.

### **O desenvolvimento voltado para o exterior**

Ao final de 1970, havia-se tornado bem claro que o Suriname e a Holanda tinham opiniões diferentes com respeito à política relacionada com o desenvolvimento do Suriname. Os holandeses, por exemplo, se recusaram a bancar totalmente o financiamento da Represa Kabalebo utilizando os recursos do tratado. Foi a primeira vez que o Suriname se viu obrigado, por conta própria, a sair em busca de recursos de valor elevado. O importante foi que o Suriname também teve de começar a pensar em meios de investimento em relação às companhias estrangeiras. Mas, como os holandeses tinham alocado grandes recursos para o desenvolvimento, o país não encontrou facilidades para obter capitais estrangeiros. Desse modo, o Suriname não

ficou envolvido na crise da dívida de 1990 e no colapso dos mercados de capitais do Brasil e do México.

## O Consenso de Washington

Forçado pela má gestão da economia durante o período militar, o Suriname teve de refletir acerca de um ajuste estrutural quando o regime democrático retornou no final dos anos 80. Tornou-se prioritária a criação de regras para a gestão macroeconômica das instituições financeiras. Os elementos que se tornaram importantes foram: disciplina fiscal, investimentos em atividades com especial interesse na elevação dos juros e não tanto em “projetos políticos”, reforma tributária, liberalização parcial do mercado de capitais, taxas de câmbio livres, eliminação de cotas de importação, privatização, garantia de proteção à propriedade privada e valorização do meio ambiente.

Embora o Suriname se tenha recusado a participar do programa de ajuste estrutural monitorado pelo FMI, teve de acordar com as regras de um monitoramento externo feito pelo Warwick Research Institute, conforme entendimento feito com os holandeses. O programa de ajustamento estrutural do Suriname foi uma combinação do modelo de consenso de Washington com uma rede de seguridade social financiada pelos fundos do tratado. O consenso de Washington surtiu efeitos positivos sobre o Suriname, pois estimulou a transparência, diminuiu a corrupção e promoveu a democracia. Por outro lado, encontrava-se tão voltado para o lado financeiro que não incorporou totalmente os efeitos políticos e sociais.

## A aldeia global

Como todos nós sofremos a influência dos processos da globalização, observamos, hoje em dia, que todas as economias estão sendo avaliadas por indicadores que levam em consideração a boa governabilidade e a redução da pobreza.

O Suriname empenha-se por uma administração segura a ser avaliada pelos seguintes indicadores:

- Indicadores de política econômica: a. A inflação no Suriname era 8,3% em 2007; b. O déficit orçamentário para este ano fiscal está estimado em SRD. 405 milhões ou 5,4% do PNB; c. A liberalização comercial está de acordo com as metas do Caricom e WTO.

- Indicadores de qualidade institucional: a. O cumprimento das leis é satisfatório; b. A burocracia precisa de mais qualidade; a sensação de corrupção é muito alta por causa da lei anticorrupção que ainda não está em vigor.
- Outros indicadores: a. Melhoria na educação é lenta; b. Há progresso na melhoria da saúde; c. É lento o apoio à pesquisa agrícola; d. A solidariedade na sociedade é lenta por causa da carência de recursos para reformas nas pensões e para os sistemas de saúde em geral.

### **Alguns indicadores sociais e econômicos**

A taxa de natalidade bruta é em média de 25,7 (pequena elevação em relação aos últimos quatro anos mas em declínio constante desde 1972, 32,9). A taxa de óbitos é igual à dos países desenvolvidos modernos com um número médio de 6,8. A migração externa tem sido sempre um fator a ser levado em conta.

As exportações em 2007 (alumina, alumínio, petróleo bruto, arroz, bananas, legumes, camarões, peixes, madeira e derivados, além de outros produtos) bateram a casa dos US\$ 1.311 milhões. As reservas monetárias fecharam o ano de 2007 em SRD 1.181 milhões, dos quais SRD 1.087,5 em moeda estrangeira e SRD 94,5 em ouro. Deve ser levada em consideração a exportação ilegal de ouro, em alta escala.

Até o presente momento, não foi o governo capaz de racionalizar a produção de ouro nos garimpos do interior. O ouro gera poucos impostos e é um grande poluidor por depositar partículas de argila e mercúrio nas águas potáveis.

A terra é usada principalmente pela atividade agrícola 65.110 ha (sendo 34.743 ha de agricultura extensiva e 30.367 ha de agricultura de pequena escala); 53.495 de arroz, 2.057 de bananas, 1.768 de tomates e outros legumes, 1.419 de laranjas, 1.148 de cocos. Esses produtos citados são os mais importantes. O rebanho não é importante no que diz respeito à quantidade: 88.865 cabeças de gado bovino, 19.615 de suínos, cerca de 2 milhões de aves, etc.

Através dos tempos, a política de desenvolvimento vem se preocupando com a modernização e fortalecimento das instituições. As reformas

do ano anterior destinadas a tornar o setor público mais eficiente são prioritárias. O papel do setor privado e das ONGs tornou-se fundamental à noção de desenvolvimento. Por outro lado, os países que têm contribuído para o progresso do Suriname são mais severos no auxílio dado ao seu desenvolvimento, pois o Suriname é apenas uma peça da sua estrutura global. Os estudos de impactos tornaram-se imprescindíveis para todas as atividades de desenvolvimento, sejam elas hospitalares, escolas, estradas, etc.

Se uma atividade não gerar impacto positivo, será dificílimo conseguir ajuda ou empréstimo. A opinião dos líderes que tem grande força representativa – econômica, financeira, política, social, tribal, etc., – é crucial para a mobilização de recursos e para um dialogo efetivo com parceiros internacionais.

### **Relação com os holandeses**

Os debates com os holandeses sobre desenvolvimento vêm, há muito tempo, sendo a questão crucial das administrações. Quando o Suriname se tornou independente, os holandeses comprometeram-se a dar um auxílio ao desenvolvimento de US\$ 1.000.000.000 durante 10 a 15 anos. Os ministros holandeses encarregados dessa verba e o governo surinamês concordaram sobre um aporte por setor para o auxílio holandês. Os setores para a assistência holandesa são educação, governo, saúde, meio ambiente, moradia e agricultura. Os avanços nesses campos, todavia, têm sido lentos.

A Holanda e o Suriname estão prestes a fazer uma reformulação de suas políticas para uma nova relação entre países independentes, com respeito mútuo e soberania. O Suriname tem laços intensos com a Holanda e não pode ser apenas mais um país do rol de prioridades holandesas.

Os investimentos do governo são pequenos porque, na realidade, a ajuda holandesa nos últimos anos não se materializou (saúde pública, educação, infra-estrutura, rede de segurança social, desenvolvimento no interior). A responsabilidade pelos atrasos tem recaído sobre os longos processos de reformulação dos planos setoriais. A sociedade civil está se tornando mais importante nos setores sociais ligados à Holanda. Por contar com a assistência de fundos em parceria com o estrangeiro, foram criados elos no plano dos municípios, das agências de meio ambiente, de escolas para escolas, de cidades para cidades, etc.

## Setor público

Os salários do funcionalismo público ficaram congelados entre 2002 e 2005. Espera-se venham a ser aumentados e estimulem o consumo e a procura por moeda estrangeira, o que pode levar a uma maior demanda no câmbio. O Suriname tem um mercado de câmbio aberto desde 11 de junho de 2002.

## O interior

A situação nas áreas longínquas do interior é ruim à medida que faltam recursos para o governo suportar os altos custos das viagens para o interior. Por esse motivo, seus compromissos com os serviços estão sendo prejudicados.

## Limitações

Com freqüência, as fortes limitações econômicas são mencionadas desde a Segunda Guerra Mundial, mas vários desses aspectos negativos da economia surinamesa ainda continuam em destaque. Supunha-se que seriam tais limitações resolvidas pelos muitos planos de desenvolvimento. No entanto, a opinião pública geral é esta: a economia do Suriname não está crescendo como o desejado e, sem reformas estruturais, até mesmo a deterioração poderá ocorrer. Por outro lado, as estatísticas mostram um crescimento do BBP de 5 a 6% por ano nos últimos anos.

As opções para um crescimento rápido acham-se na indústria da bauxita, na hidrelétrica West Suriname e no ouro em outras partes do país, tais como Gros-Rosebel.

## Questões-chave

As questões importantes existentes que podem causar um impacto público forte são:

- Negociações com a Suralco (Alcoa) e a BHP-Billinton, tendo ambas solicitado concessões para mineração de bauxita na região de Bakhuys. O futuro econômico do Suriname será bastante afetado por essa decisão do governo e pelos investimentos esperados;
- Disputas de fronteira com a Guiana. A disputa da fronteira marítima está resolvida, e as expectativas sobre as reservas de petróleo são altas.

A disputa de terras no triângulo do Sul (Rio Curuni e Rio Kutari *versus* Alto Rio Corantyne) continua sem solução;

- Ações contra o crime para conservar a sensação de segurança pública, e
- O trânsito, principalmente em Paramaribo, começa a tornar-se um problema sério por causa do grande número de automóveis, em contínuo aumento. É preciso que o trânsito seja melhor distribuído pela infra-estrutura da velha cidade.

## 5. Reflexões sobre o paradigma do desenvolvimento mundial e o Suriname do século XXI

“Não se pode prever o futuro; podemos, porém, prepará-lo. O futuro é construção.”<sup>1</sup>

### 5.1 Relações compatíveis

O desenvolvimento mundial é influenciado pela revolução científica, a qual nos leva a uma era de incertezas e dúvidas em escala mundial. Nesse padrão de complexidade, globalização e incertezas precisamos de criatividade política. Com a terceira revolução industrial, baseada na era da informação e da célebre introdução de novas tecnologias em todos os aspectos da vida humana, a nossa sociedade está-se transformando radicalmente em uma estrutura de códigos de computador nos dias de hoje e em códigos de genética amanhã, fazendo com que uma nova rede globalizada de relações públicas e privadas comece a aparecer. É óbvio que a velha estrutura política do mundo, principalmente as fronteiras entre os países, já não é mais suficiente para conter os novos acontecimentos visto que a tecnologia transmitida por microondas nas auto-estradas da informação não respeita as fronteiras dos países. A primeira revolução industrial trouxe os trens, a segunda os aviões, os automóveis, a eletricidade e o fordismo. A nova revolução industrial tem levado o mundo a uma nova divisão em agentes da globalização (cerca de 20%), que envolvem o resto do mundo. No Suriname, com base na educação e no tipo de trabalho, cerca de 10% da população está inserida nesse novo desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Declaração de Ilya Prigogine, agraciado com o Prêmio Nobel. Citação extraída de *O mundo à frente, construindo nosso futuro*, de Frederico Mayor e Jerome Binde, publicação da Unesco, 2001.

Estamos num mundo novo de segregação dividindo sociedade, trabalho, amigos, escolas e países segundo relações compatíveis. A lógica dessas relações compatíveis é baseada no agrupamento exclusivo dos que apresentam um desempenho melhor, que têm maior expressão nos esportes ou na indústria do entretenimento e que agora estão se destacando nos sistemas de saúde, em atividades bancárias, em consultoria de negócios e até em produção de medicamentos. Esse processo também exclui as pessoas com boa educação que não se situam no grupo de melhor desempenho. Isso afeta a identidade nacional em questões tais como: Seedorf e Rijkaard são surinameses? Ronaldinho é espanhol? Alan Belda, Presidente da Alcoa mundial, é norte-americano? O diretor da BHP/Billiton, que tem origem no Suriname, é de fato surinamês? Chegamos até a experimentar a segregação dentro das estruturas de nossas famílias quando vários de nossos filhos vão estudar no exterior e acabam adotando outra nacionalidade que não a nossa. Até mesmo os sistemas educacionais estão se dividindo agora, deixando a maioria dos alunos só com a educação básica no nível do bacharelado, e àqueles poucos de algum brilho é concedida uma educação excelente, de alto nível, ligada a centros internacionais de treinamento. Em relação ao ensino, torna-se imprescindível termos cursos de treinamento internacionais como o do Itamaraty, pois notamos que seus cursos são globalizados e nos dão a chance de nos transformarmos em agentes da globalização em nossa atividade profissional. As empresas e as instituições também estão se desmontando e se reconstruindo num ritmo acelerado com uma perspectiva global. Tomemos, por exemplo, a produção do avião Bandeirantes no Brasil, que agora se tornou um produto global. As famílias experimentam a mesma confiança fazendo dos pais solteiros um fenômeno mas não pela quebra de padrão e, sim, pela opção de escolher parceiros com quem querem ter um filho. Nesse mesmo diapasão há muitos casais que desenvolvem relações frágeis, com freqüência, como forma temporária de viver a dois.

Outro perigo para a sociedade surinamesa é que o amplo crescimento do setor privado no controle da tecnologia moderna como os computadores, telefones celulares e, vale também mencionar, o aumento da reprodução humana estão levando a uma transformação do controle cultural exercido pelo governo sobre a família talhada pelos modelos tradicionais.

Novas alianças tornam-se ainda mais fortes que o próprio governo, e todas clamam por democracia, que em sua visão vem a ser menos controle do governo e mais controle privado sobre as estratégias de desenvolvimento.

A partir dessa perspectiva experimentamos vários poderes que minaram a estrutura tradicional do poder dentro de nossa sociedade.

- Os conglomerados industriais como a BHP-Billinton e a Suralco no Suriname parecem estar na condição de comando do que irá acontecer no Oeste do Suriname com os depósitos de bauxita e com o potencial hídrico e, assim, determinam o futuro da economia;
- ONG's como a WWF e a CI-S são as agências que lideram no concernente ao meio ambiente, e
- São bastante conhecidos no Suriname os nomes das empresas e entidades provavelmente envolvidas com o crime, com a lavagem de dinheiro ou mesmo com o tráfico de drogas. Elas estão, já faz muito tempo, fora do alcance da polícia e da justiça. Por exemplo, foi só em 2007 que o governo conseguiu iniciar o processo de levar a júri os assassinos de dezembro de 1982.

No Suriname, e é provável que na maioria dos países da América Latina e do Caribe, esse processo de globalização está acompanhado por um processo contínuo de urbanização, não obstante o fato de que a maioria de nossa população já esteja agora vivendo em cidades. No Suriname há uma grande migração das pessoas sem instrução, de origem *maroon*, rumo ao sul de Paramaribo, sem chance de conseguir emprego em atividades modernas alimentando um sistema que gera, contra si mesmos, a segregação social regional dentro da cidade, o que paulatinamente vai minando as bases da própria democracia.

Os jovens do interior não obedecem mais a seus líderes tribais e menosprezam as leis de suas tribos. O governo e os pais não conseguem mais controlar o tipo de informação que circula pela Internet e chega aos nossos filhos. Não podemos deixar de observar a aparição de novos segmentos prósperos da sociedade surinamesa, aparentemente mais bem protegidos da pobreza, e de categorias sociais excluídas que parecem tornar-se vítimas da indiferença, do preconceito e da ausência de solidariedade. A modernização controlada privada abriu espaço para o crime chegar aos centros mesmo de decisão. Apesar de os governos dos países ricos estarem mais ocupados com problemas econômicos e financeiros, o desenvolvimento da sociedade surinamesa é um enorme desafio.

É incrível que maioria do povo não demonstre nenhum interesse no debate sobre o desenvolvimento. As pessoas têm a percepção de não ter a sua voz ouvida e não serem elas consideradas economicamente por se acharem tão pequenas e desvalidas se comparadas às imagens vistas na CNN do que vem acontecendo em outras regiões deste nosso planeta. E, com efeito, se olharmos os números fornecidos pelo Bureau Geral de Estatística, a situação do sistema de saúde, a infra-estrutura, a mobilidade do Produto Interno Bruto per capita, concluiremos que tudo isso tem aumentado. No entanto, nós estamos observando um sistema com um sucesso econômico baseado em conceitos de liberdade que se esqueceu de implementar a igualdade e a solidariedade em nosso país. Isso provoca um vácuo ético. O povo e o governo estão satisfeitos em razão de o Suriname não se haver transformado num campo de batalha racial, pois até agora tem a sociedade conseguido evitar lutas étnicas, e segmentos étnicos diferentes na sociedade surinamesa têm conseguido praticar a arte da convivência pacífica. Mas a carência de interesse com respeito ao processo político resulta em que seja eleito o governo por cerca de 60% da população com uma grande influência de votos de indecisos.

Quais os desafios que temos pela frente?

- Paz em nossa sociedade. Sem paz qualquer esforço de desenvolvimento está fadado ao fracasso;
- Erradicação da pobreza com atenção especial imediata à erradicação da pobreza extrema, que é regionalmente significativa. A pobreza tem levado a uma nova forma de *apartheid* no Suriname, com uma riqueza sem precedentes em certas partes de Paramaribo. O fato é que, por exemplo, a única associação de golfe do Suriname, tendo um campo localizado numa área pobre, está mais interessada em construir muros para separar-se das comunidades vizinhas do que inserir os pobres *caddies* num programa de aperfeiçoamento colocando à mostra o vácuo ético anteriormente mencionado. Essa proliferação de exclusão tende a arruinar as bases da democracia. Dessa maneira, como poderemos trazer o crescimento econômico para as áreas de pobreza extrema?;
- Desenvolvimento sustentável e o manejo adequado do meio ambiente global;

Nós possuímos o triplo dos recursos de terras necessários para atingir a riqueza da América do Norte como ela se mostra agora para o resto do mundo. O Suriname, com a constância de seus recursos naturais, tem capacidade para deter a espiral da pobreza. Tem igualmente condições para dar fim ao uso excessivo de seus recursos naturais por meio do conhecimento ecológico. No setor de florestas, por exemplo, o país está desenvolvendo um uso mais econômico, inteligente e cuidadoso de seus recursos naturais. Em setembro de 2008, o Suriname irá sediar a conferência da UNFF sobre novos instrumentos globais não-vinculados a autoridades legais para geração de renda sustentável das florestas do mundo, e

- É importante para o país avaliar suas alianças atuais, baseadas em paradigmas do livre mercado, e possuir autonomia de ação para se reestruturar segundo um conjunto de objetivos bem definidos. Em minha opinião, o Suriname terá de mostrar coragem política para implementar uma estratégia de orientação diferente. Examinando o Memorando de Entendimento entre os Ministérios de Relações Exteriores do Brasil e do Suriname, percebi que nos falta uma estrutura conceitual geral para a cooperação com outros países. E ficou evidente o que Sêneca disse: “O vento nunca está a favor daquele que não sabe em que direção está indo”. Um país deve ter uma direção e um plano de longo prazo como aprendemos aqui no Itamaraty. Principalmente porque os novos desafios não podem ser resolvidos em nível local ou nacional. Vejamos, por exemplo, as taxas de câmbio, os preços das *commodities*, as mudanças do clima, os mercados financeiros, a criminalidade, a lavagem de dinheiro, a poluição, a água potável, a energia, etc.

Então, por que a ação nacional e internacional é tão pouca? Deve-se isso quase sempre à visão míope e egoísta, como a dos Estados Unidos em relação ao Protocolo de Kioto, ou à falta de visão e coragem política. Podemos responsabilizar nossos líderes anteriores pelas decisões que tomaram ou pelas que adotaram tardeamente? Como Paolo Pasolini colocou nas *Mil e uma Noites*: “O futuro não é um sonho único, mas uma infinidade de sonhos”.

## Estrutura de ação para o Suriname

Concordo com a visão de que, para progredir, um país precisa de quatro contratos:

1. Contrato Social. A prioridade mais importante do Suriname é reconstruir a solidariedade mediante a erradicação da pobreza e a redução das escandalosas disparidades, que levam à apatia e exclusão
2. Contrato Natural. É necessária uma aliança entre a ciência, o desenvolvimento e a preservação ambiental. Temos de colocar em ação os compromissos estabelecidos na Rio 92, em Kioto e em Bali 2007. Temos de colocar a produção e a pesquisa para servir o desenvolvimento sustentável e considerar urgentemente a Unesco de Reservas da Biosfera.
3. Contrato Cultural. Esse contrato focaliza uma vida com educação de qualidade permanente para todos e excelência do profissionalismo como um aspecto básico da democracia e instrumento fundamental para a erradicação da pobreza. Observamos que os países “inteligentes” agora vêem a educação de qualidade como um marco para o desenvolvimento de seu povo e mobilizam recursos para financiar sua educação. O Suriname está bem atrás desses países no que se refere a essa estratégia. Temos de combater o analfabetismo. Temos de passar da sociedade da informação para a do conhecimento com interação cultural
4. Contrato Ético. Temos de nos esforçar para reinvestir nossa própria experiência de tal modo que possamos estimular a compreensão dessa matéria tendo em mente que temos de prevenir ao invés de curar. Isso quer dizer basicamente que, para implementar a democracia e os deveres e direitos, é preciso haver um padrão supranacional aplicável em todos os países. Num contexto como esse podemos ter a justa partilha dos benefícios da globalização.

Em palavras simples, o desenvolvimento será significativo se for assim conduzido:

- Criar uma infra-estrutura mundial que seja aceita por todos;
- Redistribuir os ganhos da globalização;

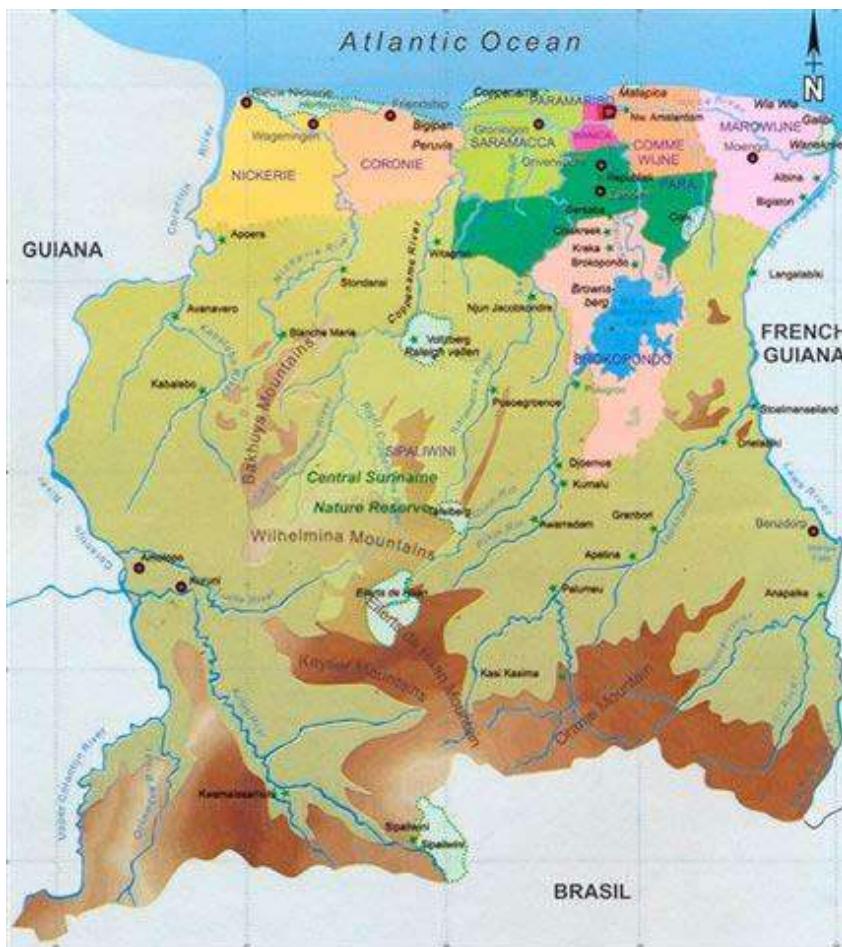
- Fazer que todos participem;
- Condenar o crime, lutar contra ele e desestimulá-lo;
- Respeitar os direitos humanos para todos;
- Manter a não-interferência na política nacional dos outros Estados e de seus governos democraticamente eleitos;
- Usar a força contra os outros apenas com a aprovação da ONU;
- Exercitar a solidariedade e a troca recíproca;
- Oferecer aos estudantes de outros países o acesso ao nosso sistema educacional, e
- Implementar a igualdade e não exercitar apenas a democracia profissional.

Permitam-me finalizar colocando sob sua atenção os princípios para os estudantes do futuro. Cito-os com base na Unesco:

- Acredite nas pessoas a menos que você tenha provas de que sua confiança não é merecida, pois fica impossível construir um futuro duradouro sem confiança;
- Cuide bem do planeta, pois o tomamos emprestado das gerações vindouras e temos de entregá-lo de volta a elas exatamente como o encontramos;
- *Smart* é bom visto que nosso futuro repousa em nosso espírito e não nas coisas materiais que temos hoje. Não simplesmente *Smart* no sentido de sem-similar, mensurável, aceitável, realista e conforme ao tempo mas no sentido de que nosso desenvolvimento precisa ter como suporte a sabedoria e inteligência caso queiramos deixar uma terra “boa” para as gerações futuras;
- Prepare-se para a paz se deseja a paz, pois, se você se prepara para a guerra, guerra terá;
- Dê aos outros aquilo que deseja receber, pois o amor e o conhecimento são as únicas coisas que crescem ao serem repartidas;
- Num mundo e num mercado globais necessitamos de uma democracia global que não seja restringida por fronteiras ou políticas nacionais;

- Nosso futuro não está previamente escrito; ele está nas mãos de todos nós, e
- O montante gasto por ano em nossas máquinas de guerra é de aproximadamente US\$ 700 bilhões. O montante estimado pelo UNPD para garantir as necessidades básicas para toda a humanidade é de US\$ 40 bilhões por ano.

**Figura 1**  
**Mapa do Suriname**



## Bibliografia

- Merlande, Adelaide. *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes*. Paris: Karthala, 2002.
- Binde, Jerome. *Keys to the 21<sup>st</sup> Century*. Paris: Unesco, 2001.
- \_\_\_\_\_. *The future of values*. Paris: Unesco, 2004.
- “Global Governance and its Critics.” In: *International Journal of Social Science*. Unesco, 2001.
- Mayor, Frederico. *The world ahead, our future in the making*. Paris: Unesco, 2001.
- Pleskovic, B. e Stiglitz J. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, 1997- 2002.
- Pigot, C. *De grenzen van ons land en onze districtsgrenzen*. Paramaribo.
- \_\_\_\_\_. *Inleiding tot het Caraïbische gebied*. Paramaribo.
- Sedney, J. *De toekomst van ons verleden. Democratie, etniciteit en politieke: machtsvervorming in Suriname*. Paramaribo, 1998.
- Fundo Monetário Internacional: [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07179.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07179.pdf)
- Informações do setor bancário: [www.desbank.sr](http://www.desbank.sr) • [www.cbvs.sr/english/statistieken.htm](http://www.cbvs.sr/english/statistieken.htm)
- Informações sobre o autor: [www.p-allprojectssupply.com](http://www.p-allprojectssupply.com) DEP

**Anexo 1**  
**Informações gerais sobre o país**  
**(Extraídas principalmente de relatórios de IMF, OAS, IADB e EU)**

O Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU coloca o Suriname como um país de desenvolvimento mediano, em 86º lugar em desenvolvimento humano (entre 177 países). Entretanto, o país está no 17º lugar entre os de maiores recursos naturais.

Com 80% de sua população total vivendo em Paramaribo e nas áreas do litoral, o PIB anual per capita é de US\$ 2,300, e o desemprego está em cerca de 8,4%, enquanto a inflação é projetada para uma taxa de 8% em 2006. O PIB cresceu em torno de 8% em 2004 e de 5% em 2005, estimulado pela abertura de uma nova mina de ouro e por investimentos nos setores de alumina e bauxita. O FMI declara: “O recente crescimento forte da economia vem sendo sustentado por uma cautelosa política macroeconômica. O déficit total do governo central caiu de 3 por cento do PIB em 2004 para 1 por cento em 2005. Esse crescimento é consequência de um aumento substancial da receita originária do setor petrolífero, que pôde sobejamente compensar os gastos vultosos de capital no período pré-eleitoral e a diminuição de receita com a demora do reajuste nos preços domésticos dos combustíveis. Refletindo as menores necessidades financeiras do governo, o financiamento fiscal pelo Banco Central caiu de cerca de 1 por cento do PIB em 2004 para ½ por cento em 2005”. Como membro do Caricom, o Suriname levantou barreiras comerciais preparando-se para o Caricom Single Market. No momento, beneficia-se pela expansão global dos preços das *commodities* e do aumento da produção da mineração, porém permanece isolado no comércio mundial e precisa de grandes investimentos e/ou de uma reforma estrutural para aumentar suas receitas de exportação. O país continua dependente da exportação tradicional de petróleo, ouro, bauxita, madeira, banana, camarão e arroz para os seus principais parceiros comerciais (a Holanda, os Estados Unidos e os países do Caribe). O petróleo superou a bauxita como o maior gerador de receitas e as remessas do exterior, principalmente dos mais de 300.000 surinameses residentes na Holanda, são responsáveis por cerca de 10% do PIB.

O holandês é a língua principal e oficial, e o inglês é falado pela maioria dos 492.829 habitantes do país. Além disso, muitos grupos étnicos conservam

suas próprias línguas. Não há uma religião predominante, e os vários grupos étnicos e as religiões desenvolveram maneiras de coexistir pacificamente. Os hindustanis são o maior segmento populacional (27,4%), havendo também crioulos (17,7%), javaneses (14,6%), maroons (14,7%) e ameríndios (3%). O restante da população é constituído por chineses, europeus e operários imigrantes brasileiros recém-chegados além de uma pequena comunidade judaica. Os principais meios de transporte no interior são os rios embora haja também o transporte aéreo feito por pequenos aviões.

Apesar de 95% da população ter acesso à água potável e 83% ao saneamento, ainda há problemas nessas áreas e em educação. As comunidades do interior estão entre as mais marginalizadas e tendem a não ter acesso a atividades econômicas sustentáveis e ao serviço social. Os gargalos para seu desenvolvimento incluem a falta de transportes, eletricidade, educação básica, escolas, saúde, telefone e Internet. Três quartos das crianças em idade escolar estão em escolas primárias e secundárias, mas as crianças do interior não têm acesso à escola secundária. Por outro lado, os líderes tradicionais no interior procuram resolver de forma participativa as questões relativas ao respeito à terra e aos recursos naturais. O Suriname assinou recentemente a Convenção ILO dos Povos Indígenas e Tribais (1989) protegendo os direitos às terras, acesso aos recursos naturais, saúde, educação, treinamento vocacional, condições de emprego e travessia de fronteiras.

Embora o Suriname não possua uma estratégia específica para a redução da pobreza, o Plano de Desenvolvimento Multianual 2006-2011 (MOP) leva em conta o problema da redução da pobreza como parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (MDGs). Além disso, a declaração do Presidente quanto às políticas de governo 2005-2010, publicada em novembro de 2005, deixa claro que as MDGs são o marco da política de desenvolvimento sustentável baseada no respeito aos direitos do povo. Isso confere “uma alocação adequada de tarefas entre o governo, o setor privado, os sindicatos e a sociedade civil. É igualmente essencial que haja uma parceria entre as partes com consultas freqüentes.” Como o direito ao emprego está previsto na Constituição, a criação de empregos é “um ponto de interesse vital”. E os esforços deverão ser dedicados à criação “das condições necessárias a estimular as microempresas de pequena escala e de médio porte” assim como a “promover tecnologias modernas e aperfeiçoar as relações trabalhistas.”

Mesmo assim, ainda muito precisa ser feito para auxiliar o setor doméstico privado a crescer. Há mais de 120 empresas de propriedade do Estado assim como inúmeros SMEs no Suriname a precisar de um ambiente econômico mais liberal para trabalhar com eficiência. A Reforma do Setor Público atualmente sob preparação inclui a meta de que em 2015 setenta e cinco por cento da força de trabalho deve estar empregada no setor privado. As Organizações Governamentais empregam atualmente 60% da força de trabalho e gastam 25% de suas receitas com a folha de pagamento. O governo está centralizado principalmente em Paramaribo; medidas, porém, estão sendo tomadas para descentralizá-lo pelos outros 9 distritos administrativos existentes.

Segundo o Índice da Corrupção da Transparência Internacional, o Suriname saiu do 49º lugar que ocupava (2003-2004) e foi para o 78º entre 159 países (2004-2005). Mas o atual governo tem-se comprometido a ficar imune à corrupção. Está para ser aprovada uma Lei Anticorrupção. Por seu lado, as Organizações Governamentais reconheceram formalmente que os planos de ação nacionais e internacionais devem estar ligados à boa governança e aos direitos humanos. Portanto, a MOP incorpora uma abordagem com base em direitos para o desenvolvimento, assumindo, como tema central, o domínio democrático da lei mediante consultas aos atores econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, havendo reconhecido o atraso significativo no uso das últimas tecnologias de informação e comunicação, as organizações governamentais querem agora maximizar o uso dessas tecnologias para os negócios e para o desenvolvimento. Há agora o compromisso da criação do Instituto Nacional das Tecnologias de Informação e Comunicação para fazer avançar não só o governo como também o setor privado.

Com respeito ao meio ambiente, ainda se verificam atritos entre os surinameses e os trabalhadores estrangeiros da indústria de mineração de pequena escala. A imigração ilegal de trabalhadores (garimpeiros do Brasil e aventureiros da Guiana) na indústria irregular da mineração de ouro está gerando a contaminação dos rios e peixes. O uso do mercúrio para a extração do ouro afeta a saúde da população local. A lei proposta mas ainda não em vigor banirá o mercúrio da mineração. A MOP reforça a importância da preservação ambiental como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, um recente Perfil Ambiental por País, da Comunidade Européia, assinala ser “condição fundamental que o meio ambiente seja um

fator imprescindível no desenvolvimento econômico e social para garantir um meio ambiente saudável para as futuras gerações”. O Perfil propõe que isso não possa mais ser visto como questão isolada e que a biodiversidade, a conservação e a preservação do interior e das zonas litorâneas recebam grande apoio da maioria das organizações políticas e da sociedade civil surinamesa.

## Resumo do risco

Como quinhão de um esforço para consolidar o compromisso com a justiça internacional do Caribe, a Coalizão para o Tribunal Criminal Internacional (CICC) reuniu oito países caribenhos (Bahamas, Granada, Haiti, Jamaica, St. Lucia, St. Kitts e Nevis e o Suriname) para ratificar ou concordar com o Estatuto de Roma do Tribunal Criminal Internacional (ICC). Tem mostrado o Suriname interesse crescente em ratificar o tratado – o Presidente Ronald Venetiaan pediu ao seu governo que o leve em consideração tratado, e o Suriname já co-patrocinou a primeira conferência regional Caricom sobre a matéria. Até agora, 100 países, incluindo Antigua e Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, St. Vicente e Grenadines, Trinidad & Tobago e a República Dominicana já integram a ICC. O Caricom poderia acolher ratificação do tratado pelo Suriname, o que viria a consolidar a aplicação da lei no país e a melhorar a estabilidade política a longo prazo.

## Panorama econômico

### Progresso evidente

A economia do Suriname continua a se beneficiar da expansão das *commodities* globais e do aumento na mineração. A economia cresceu 7,8% em relação ao ano de 2004 empurrada pelos investimentos no setor mineiro. Tendo sido as *commodities* aumentadas nos seus valores monetários, estima-se que as exportações de ouro, petróleo, bananas e arroz e os investimentos na modernização do setor relativo à bauxita consigam elevar o crescimento para 5,0% em 2005.

Nesse meio tempo, a inflação continua moderada em cerca de 9,0% em relação ao ano de 2004, segundo estimativas do FMI, enquanto se mantém

estável a taxa de câmbio. Com os preços das *commodities* fixados num patamar alto nos próximos anos, pode-se antecipar continuará o crescimento a ser de 4,0% em relação ao ano anterior. Por sua vez, a inflação fica estável em torno de 8,0% na relação com o mesmo ano. O progresso do Suriname nos últimos tempos tem mostrado uma performance macroeconômica total calcada na estabilidade. Acima de tudo, as agências internacionais de avaliação estão começando a reconhecer essas conquistas com um índice B+ dado pela Standard & Poor.

## Panorama do setor-chave

Tudo vai bem para a alumina, ouro, petróleo, arroz e bananas. A bauxita, usada na produção da alumina, é o pilar central da economia do Suriname. Ela responde por mais de 15% do PIB e 70% da receita de exportação *co-hosted*. [DEP](#)

Tradução: Sérgio Duarte

# O Uruguai e as linhas divisórias da aprendizagem

*Rodrigo Arocena\**

**O**Uruguai é um país periférico, pequeno e sul-americano; conseguiu inicialmente avanços políticos e sociais bastante notáveis e pouco previsíveis, os quais, junto com o parco dinamismo econômico e ideológico das últimas décadas, caracterizam o panorama nacional; assim, a nostalgia do passado e a desconfiança diante do futuro se erguem com os maiores obstáculos para ingressar em uma nova rota de desenvolvimento integral, aproveitando as condições realmente favoráveis do presente.

## I. A condição periférica

Vastas regiões do mundo se tornaram “periféricas” quando os “países centrais” se afirmaram como tais ao converter-se de nações agrícolas em industriais. As conseqüentes diferenças de poder econômico e militar se estenderam ao terreno político e também ao ideológico. No entanto, a condição periférica não se transformou em destino inevitável, e sim em uma

\* Reitor da Universidade da República, Uruguai.  
[rector@oce.edu.uy](mailto:rector@oce.edu.uy)

espécie de cerco difícil de vencer. Alguns países, comparativamente poucos, o conseguiram, graças a energias “subjetivas” que tornaram possível aproveitar circunstâncias “objetivas” favoráveis, em geral convertendo as dificuldades em estímulos por meio de respostas originais e heterodoxas.

Hoje, a condição periférica combina permanências e modificações. Na subordinação mais ou menos acentuada de algumas nações e regiões a outras, continuam a pesar fatores muito antigos. Porém, não obstante, outros ganham crescente relevância, diretamente ligados à nova importância do conhecimento avançado. Este se converteu, sem dúvida para o bem mas também para o mal, na fonte principal de mudança e desestabilização da vida contemporânea. Não são apenas as capacidades para produzir, destruir, contaminar ou curar as que se encontram alteradas, mas também as mais diversas ocupações, costumes e relações entre os seres humanos e com a natureza.

O fenômeno afeta de um modo ou de outro o planeta inteiro, porém de maneira altamente desigual. De forma esquematizada porém não equivocada, pode-se afirmar que em certas regiões da Terra surgem formas variadas de um tipo semelhante de sociedade, na qual o conhecimento se constitui diretamente na decisiva força produtiva de bens e serviços. Essa é a maior característica da posição dominante dos “centros”, novos ou velhos, do atual sistema mundial. Claro que o resto do globo é extremamente heterogêneo; cabe nele distinguir periferias, semi-periferias, enclaves centrais e zonas marginais. Porém, tanto hoje quanto ontem, a condição periférica compartilhada por regiões muito diferentes se caracteriza por uma ausência: se antes em maior ou menor grau a indústria não tinha presença decisiva nas dinâmicas econômicas, algo parecido ocorre no presente com o conhecimento.

Vista por esse ângulo, a condição periférica continua a existir; possui, em diversas facetas da vida social, incidência não menor do que indicaram os mestres do pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento; porém, para captar e enfrentar suas modalidades atuais, são necessárias novas abordagens e estratégias.

## II. As linhas divisórias da aprendizagem

Uma revolução silenciosa e profunda vem crescendo nas últimas décadas. Desde as origens da civilização, caracterizada em primeiro lugar pelo

surgimento da escrita, o acesso às formas cambiantes de educação superior tem estado reservado a minorias, pequenas ou pequeníssimas. Pois bem, isso está mudando em certas partes.

Cabe destacar um antecedente importante desse fenômeno. No mundo predominantemente analfabeto das sociedades de base agrária, alguns poucos países iniciaram o ensino elementar a partir do século XVIII. Isso ocorreu especialmente naqueles que primeiro avançaram pela senda da industrialização ou que mais tarde a percorreram com velocidade notável. A correlação não é de casualidade, mas entre educação e desenvolvimento ela sempre se mostrou bastante sólida.

Em seu estudo pioneiro sobre o advento da sociedade pós-industrial, publicado pela primeira vez em 1973, Daniel Bell analisava o que já era uma tendência notável nos Estados Unidos: a expansão do ensino universitário. Como é sabido, o fenômeno caracteriza todos os países “centrais” da atualidade, nos quais a maioria dos jovens tem acesso de alguma forma à educação superior.

No início da presente década, um estudo patrocinado pela Unesco e pelo Banco Mundial chamava a atenção para as diferenças que se verificam a respeito entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O enfoque é significativo porque documentos anteriores do Banco Mundial vinham recomendando aos países em desenvolvimento que não dessem prioridade ao ensino universitário, supostamente de menor “retorno” social. O mencionado estudo afirma que as diferenças de acesso à formação superior estão constituindo um crescente “hiato de matrículas” que diferencia cada vez mais um e outro grupo de países.

Em nossa opinião, o “hiato de matrículas” é um aspecto muito importante do subdesenvolvimento no mundo do século XXI. Mesmo assim, porém, é demasiadamente parcial como indicador das novas dimensões de uma condição periférica em um mundo marcado pela emergência nos “centros” de uma sociedade do conhecimento, que não se estende a todo o planeta porém tem enormes impactos globais. Em poucas palavras, em relação a esse fenômeno as grandes linhas divisórias não têm a ver apenas com o acesso ao conhecimento, mas também, sobretudo, com as possibilidades de utilizá-lo de maneira criativa e expandi-lo a partir da prática.

O Uruguai, por exemplo, ainda forma muito menos pessoas altamente capacitadas do que exige o desenvolvimento nesta época, mas mesmo assim registra uma significativa emigração de universitários. Como é bem sabido, o fenômeno atinge dimensões dramáticas nas regiões mais carentes do planeta, que são obviamente aquelas onde o acesso à educação superior é menor em termos relativos. Em outras palavras, verifica-se em muitos lugares a tendência a que quanto menor seja a proporção da população que acede ao ensino avançado, maior é a proporção de pessoas com formação superior que não encontram ocupação consentânea com sua preparação. Essa tendência é o reverso da que se observa em vários países “centrais”, onde a “procura” de pessoal altamente qualificado é ainda maior do que a “oferta” respectiva e crescente. Diríamos que o “hiato de ocupação qualificada” é ainda mais grave do que o “hiato de matrículas”.

Sem entrar em detalhes, podemos sugerir a seguinte representação gráfica do que vimos dizendo: imaginemos um par de eixos coordenados, num dos quais se mede a matrícula no ensino superior e no outro a ocupação qualificada; segundo suas coordenadas, a cada país corresponderá um “ponto”. Pois bem, acima e à direita se agrupa um pequeno conjunto de países com matrícula superior elevada e alta ocupação qualificada; os demais países se dispersam pelo restante da figura, diferindo consideravelmente dos primeiros em uma ou outra das dimensões consideradas, ou em ambas. O desenho mostra uma clara separação entre ambos os conjuntos: assim podem ser representadas as “linhas divisórias da aprendizagem” entre centros e periferias. Essas divisórias constituem, a nosso ver, o cerne da nova configuração do subdesenvolvimento.

### III. Os países pequenos

Dizer que o Uruguai, além de periférico, é um país pequeno, poderia parecer simples trivialidade. O dado é óbvio e a desvantagem que supõe também parece sé-lo; as nações pequenas são em princípio mais débeis, menos capazes de escolher de maneira autônoma suas estratégias, mais condicionadas por decisões alheias.

Apesar disso, impõem-se algumas ponderações. A história mostra que a condição pequena não significa uma postergação inevitável. Com todas as

relatividades do caso, um exemplo disso é a experiência do próprio Uruguai, que no início do século XX era comparativamente uma avançada democracia política e social, com alto grau de escolaridade.

Sem dúvida, o conjunto de fenômenos que se conhece como “globalização” torna menos provável uma experiência isolada de progresso significativo em um país pequeno. Mas é também notório que durante o último meio século vários dos países que mais notavelmente melhoraram as condições de vida de seus povos não são, certamente, grandes em tamanho.

Na realidade, já faz tempo que a reflexão sobre o desenvolvimento vem prestando atenção à “condição pequena”. Tem sido dito, com certa graça e bastante razão, que o que os países pequenos têm em comum é que são todos diferentes. Vários deles, porém, têm em comum também algo que, mais do que uma realidade, é uma possibilidade: a de que o tecido institucional na dimensão pequena favoreça em escala nacional uma interação entre vários atores coletivos diferentes que, sem deixar de ser conflitiva, possibilite uma soma de esforços em torno a projetos em boa medida compartilhados. A outra face dessa possibilidade é que os bloqueios institucionais à cooperação entre atores têm em geral, nos países pequenos, consequências ainda mais prejudiciais do que em outros.

Esse ponto de vista foi elaborado com lucidez e originalidade há mais de trinta anos pelo versátil estudioso uruguaiu Carlos Real de Azúa. Uma abordagem similar emergiu mais tarde de uma fonte totalmente diferente, a teoria dos Sistemas de Inovação técnico-produtiva, não casualmente na variante primordialmente escandinava dessa teoria. Pode ser encontrada no livro editado há vinte anos por Chris Freeman e Bengt-Ake Lundvall, “Os pequenos países diante da revolução tecnológica”. Registrados o título porque a nova onda de mudanças técnicas agravou, por notórios motivos de custos e escalas, os desafios enfrentados pelos países pequenos, quando é necessário mover-se mais rapidamente apenas para não perder posições. O que a obra mostra – convergindo, sem saber, para o ponto de vista de Real de Azúa – é que as condições sociais da transformação tecnológica contemporânea supõem não apenas dificuldades mas também possibilidades para os países pequenos, porém somente caso sejam capazes de articular esforços de atores que, obviamente, incluem o setor público e o empresariado, mas não se reduzem a estes, porque devem abranger trabalhadores, técnicos,

educadores e outros atores da sociedade civil. Em poucas palavras, se o êxito dos processos sociais de mudança técnica depende sempre não apenas da técnica mas também do aspecto institucional e cultural, isso é ainda mais verdadeiro na “condição pequena”.

#### IV. A América do Sul no início do século XXI

Os países pequenos, e também os não tão pequenos, que passaram por processos de desenvolvimento importantes e sustentados em sentido amplo, têm em geral aproveitado com estratégias específicas um contexto mais amplo e favorável. A experiência da Coréia do Sul, justificadamente destacada, reflete uma heterodoxia criativa que lhe permitiu tirar partido da situação geopolítica circundante. Os casos da Austrália e Nova Zelândia, tão freqüentemente comparadas com a Argentina e o Uruguai, são de difícil compreensão quando se abstrai o quadro que lhes proporcionou inserção tão especial no império britânico. Por fim, não se deve desprezar o reconhecimento que merece o “modelo escandinavo”, quando se percebe que seu êxito considerável se vincula a sua posição em relação aos países pioneiros da industrialização.

O pequeno país periférico chamado Uruguai não tem destino promissor a longo prazo à margem da América do Sul. Poderá aproveitar com bastante êxito circunstâncias internacionais favoráveis a fim de melhorar a colocação externa de sua produção primária e assim assegurar um ciclo de crescimento possivelmente longo. Mas o desenvolvimento, inclusive quando se considera somente sua dimensão econômica, é mais do que crescimento econômico. Schumpeter o explicou com clareza há quase um século. Grosso modo, o crescimento significa mais do mesmo, enquanto que o desenvolvimento econômico é crescimento com mutação, que é o símile biológico usado por Schumpeter para ilustrar sua noção de inovação. Hoje, o desenvolvimento econômico exige incorporar conhecimento avançado e gente altamente qualificada à produção de bens e serviços no sentido mais amplo da expressão. Trata-se, portanto, de avançar pelos caminhos inter-conectados da educação avançada e da ocupação qualificada.

Façamos um parêntesis para esclarecer qualquer eventual incompREENSÃO do que foi dito, que poderia ser entendido como mais um louvor à tecnologia, conclamando à concentração de esforços somente nos denominados setores

“de ponta”. Isso revelaria incompreensão tanto da experiência histórica do desenvolvimento quanto do que realmente é o novo papel do conhecimento. O desenvolvimento econômico se apoia em certas forças produtivas próprias para inovar; pode fazê-lo a partir de ramos muito variados da produção; adquire velocidade de cruzeiro quando a capacidade de inovação se estende a diversos setores. A partir de certas tecnologias particularmente dinâmicas e potencialmente expansivas, o conhecimento revoluciona o conjunto de atividades produtivas.

Um país periférico, ainda que seja pequeno, tem de apostar em novos setores. O Uruguai está experimentando um bem sucedido processo em matéria de “software”. Mas o avanço em alta tecnologia não pode ser feito contrapondo-a aos setores denominados tradicionais e nem descartando-os. Trata-se de aproveitar as eventuais vantagens comparativas assim como as experiências produtivas e comerciais para “subir” na cadeia de valor agregado de conhecimentos e qualificações. A questão é portanto lutar contra essa nova “divisão internacional do trabalho” que deixa os países periféricos do lado inferior das linhas divisórias da aprendizagem. O Uruguai tem de fazer esse combate em associação cada vez mais estreita com a América do Sul.

Não ignoramos que em matéria de integração a retórica transbordou amplamente a realidade de nossa região. Porém nessa matéria, embora o pessimismo da inteligência possa ser sobejamente justificado, estamos obrigados a manter vivo o otimismo da vontade. Simplesmente, não há alternativa. O otimismo não pode ser ingênuo e nem estático, e sim cauteloso e atento aos cambiantes indícios dos tempos. Justamente estes últimos nos dizem que, no início do século XXI, configurou-se na América Latina uma oportunidade grande e nova, sem dúvida difícil de aproveitar, mas que seria trágico deixar de aproveitar.

Depois da “meia década perdida” de 1997 a 2002, abriram-se novas possibilidades no que se refere à economia, à política, às idéias e aos valores. O simples fato de que as “democracias de baixa intensidade” dos anos 90 não tenham sucumbido à crise econômica, em alguns casos pavorosa, que marcou o final daquela década, já é digno de ser levado em conta. Mais ainda, pela via democrática constituíram-se vários governos novos ou renovados, com amplo apoio da cidadania. Isso é alentador, com absoluta independência da maior ou menor simpatia que se possa sentir um governo ou outro. Não cabe

minimizar nem as carências e falâncias de que padecem várias democracias sul-americanas, e nem os problemas que todas enfrentam, em maior ou menor medida. Porém, aliás, em que momento foi menos difícil a situação das democracias na América do Sul?

O que tem muito poucos antecedentes é a conjunção do que ainda constitui a “terceira onda” de democratização em nossa região com uma situação diferente da anterior, tanto no campo da economia quanto da ideologia. Não cabe exagerar em nenhum deles os aspectos novos e positivos, porém uns e outros são visíveis. O crescimento econômico, iniciado antes de tudo pela demanda externa de nossos produtos primários, não traz consigo garantia de permanência, como alguns lhe atribuíram, nesta ou anteriores versões do fenômeno; no momento em que escrevemos estas linhas, os especialistas discutem a desaceleração econômica em escala internacional devido à crise nos Estados Unidos. Em qualquer caso, porém, a região experimenta já cinco longos anos de importante crescimento, que provavelmente continuará a ser significativo na perspectiva imediata. Por outro lado, no nível ideológico, embora o “pós-consenso de Washington” conserve um pouco de seu antecessor, o certo é que aquele infeliz “consenso” já não domina o panorama, como na década passada.

No presente, e sobretudo para um olhar prospectivo, a América do Sul volta a ser mais do que um dado geográfico. Desenham-se na região diversas opções para a inserção na economia global, mas de uma ou outra forma os países de maior peso, e especialmente o Brasil, apostam em uma diversificação produtiva imprescindível para que tal inserção não tenha caráter marcadamente neo-periférico. A grande questão é saber se as diferenças de estratégias e poder podem ser compatíveis com uma colaboração que não reproduza para dentro da região as assimetrias que se busca amenizar no exterior dela.

## V. Quatro enfoques a combinar

Quando se aborda uma determinada questão com o propósito de que a reflexão sirva para a ação, costuma ser conveniente combinar quatro enfoques diferentes porém interconectados: normativo, fático, prospectivo e propositivo.

O enfoque normativo explicita quais são os valores que se procura promover, respondendo a perguntas do tipo; que queremos realizar? Isso

orientará as propostas para ação, que devem obviamente levar bem em conta as possibilidades reais. O enfoque fático, combinando o empírico e o conceitual, procura descrever e compreender na medida do possível a realidade na qual se deseja agir; para captar o que sucede e porque sucede, em relação a qualquer fenômeno, muitas vezes é imprescindível considerá-lo como um processo; ao incorporar a dimensão temporal, o enfoque fático se transforma também em enfoque histórico. A fim de propor, é preciso estudar os fatos não apenas em suas configurações atuais mas também do ponto de vista de suas possíveis evoluções futuras; o enfoque prospectivo, solidamente baseado na análise do ocorrido até agora (a prospecção se baseia na retrospecção) aponta para a captação das principais tendências e dinâmicas em jogo, a fim de ter alguma idéia sobre os cenários do porvir, sem esquecer jamais que este não está escrito, e sim que se constrói: a tendência não é o destino, repetia Lewis Mumford. A combinação de valores orientadores, a análise dos fatos e as reflexões sobre os futuros possíveis devem sustentar as sugestões de políticas específicas, o que constitui a matéria do enfoque propositivo.

As conexões entre os enfoques são múltiplas e bastante evidentes, e não devem eles ser considerados independentes, porém é importante não confundir. Em especial, as propostas devem inspirar-se nas aspirações éticas, mas não podem ser reduzidas a seu enunciado e sim levar em conta tanto a realidade atual quanto a previsível. Ao revés, não perder de vista o enfoque normativo nos impele a buscar permanentemente novas formas de ampliar o espaço do possível.

Em relação ao desenvolvimento do Uruguai, esboçaremos um enfoque normativo que conjuga critérios gerais com o que acreditamos surge do melhor que existe na construção coletiva de nosso povo.

Quanto ao primeiro, pensamos no desenvolvimento numa perspectiva profundamente influenciada pelas idéias medulares de Amartya Sen. Em sua visão, a expansão das capacidades e das liberdades constitui tanto a meta do desenvolvimento quanto sua principal ferramenta. Esse é o ponto de partida, no entendimento de que se afirmam tanto as dimensões individuais quanto as coletivas, o que leva a colocar no mesmo nível a liberdade, a igualdade a fraternidade, ou solidariedade. Esboça-se assim uma concepção integral do desenvolvimento, humano e sustentável, que tem especial vigência em nosso tempo, já que a expansão das capacidades de fazer e criar aponta diretamente

para a incorporação de conhecimentos e qualificações ao conjunto das práticas coletivas socialmente valiosas.

Essa concepção normativa do desenvolvimento é “ativista”: trata-se de ver as pessoas não como pacientes e sim como agentes, afirma Sen. Dessa forma, insinua já uma pista propositiva, pois reconhecendo com a maturidade que deve surgir da experiência histórica o papel tanto do Estado quanto do mercado, ultrapassa a dicotomia entre concepções mercado-cêntricas e Estado-cêntricas e realça a importância dos protagonismos variados. Uma concepção do desenvolvimento centrada nos atores converge naturalmente com os ensinamentos que emergem dos estudos fáticos sobre os Sistemas de Inovação nos países medianos e pequenos de maior progresso social.

Ora, uma concepção semelhante do desenvolvimento poderá ter alguma viabilidade propositiva se tiver sintonia significativa com os valores e aspirações da cidadania à qual se dirige. Este é o ponto em que nosso enfoque normativo se inspira no melhor da tradição uruguaia. Nas horas mais difíceis da história nacional, durante a terrível ditadura sofrida pelo Uruguai até 1984, alguns dos porta-vozes mais eloquentes da resistência democrática, como Wilson Ferreira Aldunate, apelaram para o que a seu juízo faz com que o nosso seja realmente um país, para manter viva a esperança em um futuro diferente daquela situação de opróbrio. Definiam o Uruguai, no que tem de melhor, a partir da vocação de “viver juntos”, respeitando os direitos de todos e não esquecendo jamais a frase de um homem humilde de outrora, que dizia que nesta terra vale a pena viver porque aqui “ninguém é mais do que ninguém”.

Liberdade, igualdade e solidariedade, como valores compartilhados e como vias de progresso social: essa é a perspectiva normativa em que nos localizamos.

## VI. O sustentáculo e o peso da história

Observando a realidade uruguaia em uma perspectiva de longo prazo, tornam-se evidentes certas tendências profundas com influência considerável para uma concepção de desenvolvimento como a esboçada acima.

O valor comparativamente elevado conferido à liberdade e à igualdade encontrou um terreno bastante fértil para crescer, e freqüentemente o fez de

maneira conflitiva e em geral contraditória, porém sem alcançar realizações comparativamente significativas. As mais importantes são as ligadas à educação, o sistema político e a proteção social.

O Uruguai encetou muito cedo – na década de 1870 – a tarefa de generalizar o ensino primário “leigo, gratuito e obrigatório”. Os êxitos foram significativos. No imaginário coletivo, e também na realidade, a escola pública é o melhor que a nação construiu em sua história, e o principal apoio da noção igualitária – tão desmentida em múltiplos aspectos – segundo a qual na nossa terra “ninguém é mais do que ninguém”.

A experiência da educação técnica mostra carências muito maiores, com impacto duradouro. Inaugurada a Escola de Artes e Ofícios para servir antes de mais nada a funções correcionais para rapazes “rebeldes”, apesar de grandes esforços, inclusive os de uma das maiores e mais originais figuras da cultura nacional como Pedro Figari, as dimensões técnicas do ensino não conseguiram sobrepujar de todo a tradicional sub-valorização do trabalho manual e tecnológico. Isso tem raízes antigas na cultura dos conquistadores e foi em certa medida contra-arrestada por certos contingentes de imigrantes no final do século XIX, porém não foi realmente revertida.

Se a valorização da educação é um ativo de considerável relevância que surge de nossa história, a persistente sub-valorização da técnica é bem mais do que um peso morto.

Do ponto de vista político, o país viveu em estado quase endêmico de guerra civil nos primeiros três quartos de século de sua vida independente, de 1830 a 1904; o Uruguai, em seguida tão pacífico na comparação internacional, foi nessa época um país ensanguentado: a “terra purpúrea” que Hudson descreveu de forma memorável. Uma conjunção muito especial de circunstâncias – que em particular incluiu um quase “empate” em matéria de poder entre os lados tradicionalmente em conflito, e outra vez o peso da imigração – cedo possibilitou uma democratização que se tornou bastante estável. Essa institucionalidade democrática sofreu duas interrupções maiores – uma na década de 1930 e outra muito pior e já evocada, na de 1970 – e de ambas a nação emergiu valorizando mais a democracia do que na etapa precedente. Nesse legado da história sustentou-se a transição sem sobressaltos, concretizada em março de 2005, quando a esquerda assumiu pela primeira vez o governo nacional.

Antes de 1920 o Uruguai era o que hoje se costuma chamar social-democracia, quando o nome tinha outras conotações. Sua figura emblemática é certamente José Battle y Ordoñez, o Presidente durante cujo primeiro mandato (1903-1907) terminou de fato o ciclo de guerras civis e com o qual se associa o reformismo social que ele impulsionou com especial vigor em seu segundo mandato (1911-1915). Deu seu nome ao “battlismo”, que é auto-identificação da maior parte dos governos uruguaios durante o século passado, porém que é bastante mais do que isso. Designa uma expectativa amplamente difundida, e com significativo apoio nos fatos, de que o Estado deve e pode redistribuir a riqueza de maneira a reduzir desigualdades e assegurar certo bem-estar básico a todos; supõe uma ativa disposição a organizar formas coletivas para reclamar e também lutar em prol das reivindicações setoriais diante dos poderes públicos; inclui, em geral, uma vocação de combinar mobilização e negociação, com não pouca habilidade para tecer acordos e não demasiadas esperanças em mudanças radicais. Essa atitude genérica sempre teve fortes adversários, porém em geral tem sido a predominante.

Se para entender a Argentina é preciso compreender o que é o peronismo – coisa nada fácil – para entender o Uruguai é preciso assumir que o país foi “battlista” e não deixou de sê-lo. Hoje, quando chegou a ser muito minoritário o tradicional Partido Colorado, do qual José Battle y Ordoñez foi o líder principal, porém não indiscutido, durante quase três décadas, é notável comprovar que idéias e atitudes “battlistas” são notórias não apenas no setor majoritário da outra força política, o Partido Nacional ou Partido Blanco, senão também na maior parte da Frente Amplia atualmente no governo, surgido como frente popular bastante *sui generis* em 1971 e que agrupa quase toda a esquerda.

Na realidade, os traços mais usualmente vinculados a semelhante estilo político se consolidaram não durante o período de fundação e sim no denominado “segundo battlismo”, associado em particular a Luís Battle, sobrinho do fundador, que também chegou à Presidência e foi provavelmente a figura política mais ponderável da política nacional entre 1947 e 1958. Essa foi no Uruguai a “época de ouro” da industrialização mediante substituição de importações (ISI), da proteção nacional e da auto-satisfação nacional. Muitos achavam que tinham a oportunidade de viver em um “país modelo”; não faltavam motivos para semelhante apreciação, particularmente em uma perspectiva comparativa, mas o exagero chegou a ser paralisante. Expressou-o uma figura emblemática do período, afirmando que embora se dissesse que o

Uruguai era a Suíça da América, em uma viagem ao Velho Mundo ele havia podido comprovar que realmente a Suíça era o Uruguai da Europa. A figura máxima da “consciência crítica”, nessa época minoritária, Carlos Quijano, afirmou oportunamente, em relação ao otimismo ambiente, que viviam-se “anos de bovina euforia”.

O Uruguai havia antes conhecido uma “industrialização precoce” diretamente ligada a impulsos de imigrantes, assim como em outros países ocorreram experiências semelhantes. Quando em quase toda a região a ISI cobrou alento, após a crise dos anos 30, seu impacto econômico e social foi muito grande em nosso país. Afirmou-se a vocação industrializadora do “battlismo”, cresceram a participação das manufaturas na produção total e a influência política do empresariado do setor, foi se fortalecendo um sindicalismo independente do governo e com fortes bases em frigoríficos e fábricas, como as têxteis e metalúrgicas.

Mas o país foi também o exemplo do “protecionismo frívolo”, que seguindo o fino exame de Fernando Fajnzylber caracterizou a “industrialização truncada” da América Latina. Como mostra a experiência de absolutamente todos os países que construíram uma sólida base industrial moderna, de uma ou de outra maneira é preciso proteger a indústria nascente. A questão relevante é na verdade outra: refere-se ao tipo de proteção, aos prazos, contrapartidas e metas. Em nosso continente foi freqüente a prática de um protecionismo que induzia mais a concentrar energias na busca de mais proteção do que em aprender a produzir melhor, com tecnologia mais avançada, organização mais adequada e envolvimento dos trabalhadores. Sempre segundo Fajnzylber, os países do leste asiático cujo desenvolvimento industrial assombrou o mundo na segunda metade do século XX praticaram um “protecionismo para o aprendizado”, exigente e evolutivo à medida que as circunstâncias mudavam, o que colaborou para a decolagem da industrialização e para evitar que chegasse a truncar-se, como em considerável medida – embora menor do que se tornou moda dizer na década de 80 – sucedeu com a ISI latino-americana. A importância da aprendizagem como núcleo do desenvolvimento econômico foi vigorosamente exposta em um recente livro de Alice Amsden, que contém uma eloquente reivindicação da ISI na formulação de Raúl Prebisch.

Voltando ao Uruguai, notemos que a proteção à indústria teve, em conjunto, um efeito positivo em matéria de igualdade e redistribuição. Ampliou-se o

emprego em setores relativamente modernos, com melhor retribuição e proteção social. Pequenos e micro empresários puderam expandir suas atividades.

Em conjunto, tanto a proteção social quanto a proteção à produção melhoraram as condições de vida das pessoas e afirmaram a vocação igualitarista do país. Em linhas gerais, porém, ambas fomentaram atitudes reativas e reivindicativas, mais do que proativas e criativas. A bem-vinda proteção social não foi vinculada com o impulso à capacitação e à formação. A imprescindível proteção industrial pouco se vinculou com o fomento da inovação técnico-produtiva. A significativa expansão da educação pouco se conectou com os mundos do trabalho e da produção. A não menos significativa promoção da cultura deu pouco espaço à ciência e quase nenhum à tecnologia.

Um estudo comparativo entre a Escandinávia e três países do Cone Sul – Argentina, Brasil e Uruguai – sustenta, com sólida base empírica, que as diferenças em matéria de (des)igualdade constituem a principal explicação das diferentes trajetórias em matéria de desenvolvimento. Acreditamos que a conclusão seja relevante, porém deve ser afinada. Com efeito, o Uruguai não é um país comparativamente muito desigual. Dito com muita brevidade, sugerimos que a principal diferença entre nosso país e os escandinavos está nas diferentes formas predominantes de enfrentar a desigualdade, coisa que eticamente entendemos em qualquer caso muito valiosa. Há formas que estimulam as capacidades individuais e coletivas para aprender, criar e trabalhar inovadoramente, o que abre espaços para novos avanços na redução da desigualdade; a elas chamamos formas de *igualdade proativa*. Há outras formas de aliviar a desigualdade que não estimulam a vocação de ser agentes, ou a induzem essencialmente no que tem a ver com a redistribuição, e bastante menos no que se refere à produção e à criação técnica, institucional, educacional e cultural em geral; essas formas de *igualdade reativa* são dificilmente sustentáveis no longo prazo, salvo talvez se a “loteria dos recursos naturais” de que fala Bulmer-Thoas proporcionar ganhos vultosos e duradouros.

Em suma, a retrospectiva sugere que a construção do futuro tem no Uruguai um sólido sustentáculo na experiência nacional de enfrentar a desigualdade, porém também um peso morto nas formas reativas da igualdade que têm sido as predominantes.

## VII. No Uruguai de hoje

Depois de uma crise realmente muito grave, que no ano de 2002 atingiu cores dramáticas, a economia uruguaia se recuperou de maneira notável e nos últimos três anos vem crescendo a uma média de 7% anuais, o que é realmente incomum para o país.

A crise acentuou uma tendência, de duração bastante longa, de crescimento da oposição das esquerdas. A Frente Ampla (FA) obteve 21% do eleitorado em 1989, quando conquistou a prefeitura da capital, Montevidéu, onde vive não muito menos da metade da população e cujo controle conserva desde então. Chegou a 30% em 1994, o que levou seus adversários a considerá-la com boa dose de razão como o mais provável vencedor das eleições seguintes, e por isso mudaram a Constituição para introduzir o segundo turno. Em 1999 a FA, com 40% dos votos, obteve a maioria inicial no primeiro turno das eleições, mas foi derrotada no segundo. Em 2004 triunfou com maioria absoluta no primeiro turno, em meio a imensa manifestação de júbilo popular, que se repetiu quando o Presidente eleito, Tabaré Vázquez, assumiu o cargo em 1 de março de 2005.

Várias mudanças marcaram esses primeiros três anos de governo da esquerda na história do Uruguai.

A investigação dos crimes da ditadura, praticamente bloqueada nos vinte anos anteriores, adquiriu significativo vigor. Foi compilado um importante relatório sobre o ocorrido com os desaparecidos, os restos mortais foram procurados com grande tenacidade, foram exumados os de duas pessoas mortas sob tortura, abriram-se possibilidades até o momento inexistentes para julgar os responsáveis pelos crimes do período ditatorial e vários deles foram processados, inclusive o Presidente que chefiou o golpe de Estado de 1973.

Outro âmbito no qual se registraram avanços substanciais se refere à situação dos setores mais carentes, que a crise havia ampliado significativamente. Vencendo não poucas dificuldades, o Plano Nacional de Atenção à Emergência Social (cuja sigla, note-se, é Panes) colaborou para reverter a tendência, levando ajuda direta a muitas famílias, com contrapartidas que incluem o envio efetivo das crianças à escola. O Panes está sendo convertido em Plano de Equidade, que conserva a preocupação pela educação da população esquecida e acentua a busca de inserção empregatícia para ela.

Embora ainda sejam demasiadamente visíveis os traços da miséria, a situação social melhorou consideravelmente, devido a fatores econômicos e de política social já mencionados e a outros, entre os quais cabe destacar a nova política relativa aos sindicatos. Estes tiveram que afrontar condições bastante difíceis a partir de 1990, em particular porque o Estado deixou de convocar a negociação tripartite sobre salários e outros aspectos das relações trabalhistas, mas também porque a perseguição sindical em diversos âmbitos enfrentou poucos obstáculos de parte do governo. Em ambos aspectos a política oficial mudou visivelmente, o que fez aumentar vertiginosamente a sindicalização e melhoraram as condições de trabalho.

Contribuiu para isso, sem dúvida, a evolução econômica e a conseqüente redução do desemprego, mais lenta, no entanto, do que o incremento da produção, mostrando um novo exemplo desse crescimento com dificuldades para gerar empregos, que é uma tendência profunda das dinâmicas contemporâneas.

Os fatores citados contribuíram para um aumento do salário real, sem dúvida desigual, porém também importante.

A própria gestão da política macro-econômica mereceu certas críticas. Por exemplo, de certa perspectiva questiona-se o aumento das despesas; de outra, um certo viés contrátil na política cambial e monetária. Não foi questionada, no entanto, a competência técnica daqueles que conduzem essa política, que em seu conjunto goza de importante aprovação.

Não ocorre o mesmo com os anúncios oficiais sobre o início de um “país produtivo”, pois as políticas a ele vinculadas não chegaram realmente a concretizar-se.

Sem desprezar esse fato, a estrutura produtiva do país está mudando no quadro de uma reafirmação do papel dos recursos naturais, o que se verifica claramente no caso da agricultura de exportação, exemplificada particularmente pela soja, e mais ainda pela expansão combinada do reflorestamento e fabricação de celulose. Nessas rubricas verifica-se um investimento estrangeiro comparativamente elevado, que apenas alivia a baixa contribuição nacional na matéria, com o que o investimento total historicamente escasso de nossa economia não mostra grande reversão nesta etapa de aumento grande e inesperado.

Duas reformas “estruturais” centralizam a atenção e o debate no Uruguai de hoje. A mais ambiciosa é a criação do Sistema Nacional Integrado de Saúde, sobre cujo impacto social positivo cabe ser otimista, embora à primeira vista as dificuldades de gestão se mostrem grandes; caso se consiga administrá-las de maneira solvente, será a grande reforma deste período.

Na atualidade as polêmicas se centralizam em torno de certas decisões judiciais que não permitiriam aplicar aos aposentados o imposto de renda a pessoas físicas, outra reforma na qual o governo apostou muito, e cujos resultados efetivos ainda são difíceis de estimar.

Em 2009 haverá eleições presidenciais e legislativas; antes devem realizar-se eleições internas nos partidos e em consequência no próximo outono estaremos em plena atividade eleitoral. Neste momento, a popularidade do Presidente da República se mantém alta, mas a intenção de voto no partido do governo diminuiu e é um tanto inferior à soma das intenções de voto nos demais partidos, o que abre uma área de incerteza sobre o resultado eleitoral bastante mais ampla do que a percebida um ano atrás.

Em suma, o que se pode ou não fazer durante os próximos doze meses terá portanto peso especial tanto no saldo deste governo como na definição do que o sucederá.

## VIII. Um problema não resolvido

No início dos anos 90, e já com menor vigor no início da década seguinte, o governo impulsionou um projeto de claras características neo-liberais. Os resultados foram mistos. Se for comparada com o passado do próprio país, a transformação não foi nada menor, mas se a comparação for feita com a região, deve-se dizer que o liberalismo ficou bastante embotado no Uruguai “battista”.

A mudança de governo em 2005 supôs uma alteração menor no aspecto ideológico. Pois bem, nos tempos do “pós-consenso de Washington” as possibilidades objetivas para modificar drasticamente o rumo não são demasiado grandes, especialmente para os países pequenos. Neste ponto retornamos às considerações das primeiras seções, especialmente as referentes às perspectivas da região sul-americana.

Um terreno no qual o atual governo uruguai experimentou profunda decepção foi o das relações regionais. Eram muito grandes as esperanças depositadas em um Mercosul com governos considerados muito afins. Sem pretender em absoluto atribuir responsabilidades quanto a isso, o certo é que a realidade não correspondeu às expectativas. Um inesperado conflito em torno da instalação de uma fábrica de celulose em nossa margem do rio Uruguai levou as relações com a Argentina ao pior nível em muito tempo. Embora não se tenha registrado nenhum conflito importante com o Brasil, que voltou a ser nosso principal sócio comercial, as esperanças depositadas nas relações com nosso grande vizinho do norte se desvaneceram muito.

Por outro lado, o governo uruguai tentou construir um estreito relacionamento com os Estados Unidos, chegando a colocar-se a possibilidade de assinatura de um Tratado de Livre Comércio, o que não é compatível com a participação no Mercosul, e embora suscite grande apoio nos partidos de oposição, há forte opinião contrária no próprio partido do governo. O certo é que, após intenso debate em escala nacional, o Presidente Vázquez descartou essa possibilidade em fins de 2006, mas não deixou de impulsionar uma colaboração maior com os Estados Unidos.

Assim, a estratégia de inserção internacional é não apenas uma questão fundamental não resolvida mas também uma grande fonte de incerteza. Muito esquematicamente, é difícil aos partidários do Mercosul como espaço privilegiado para uma estratégia de longo prazo encontrar argumentos favoráveis na perspectiva de curto prazo, enquanto para os que recomendam olhar mais o mundo do que a região as eventuais vantagens de curto prazo não são suficientes para provar a sustentabilidade de tal estratégia no longo prazo.

## IX. Cenários para o amanhã

Quando passamos de uma sumária recapitulação de processos e fatos relevantes de ontem e de hoje a uma incursão prospectiva, um dos principais fatores para distinguir futuros diferentes é justamente o que vier a suceder com a inserção externa do país.

Recentemente editamos, com Gerardo Caetano, um volume coletivo intitulado “Uruguay. Agenda 2020”, em cuja recapitulação final analisamos cenários diferentes em função da evolução da desigualdade social e a distinção,

resumida mais acima, entre formas relativas e proativas da igualdade. O ponto de partida para isso é a famosa tese de Fajnzylber segundo a qual, nas diferentes combinações entre desigualdade alta e baixa com crescimento lento ou rápido, na América Latina há um “escaninho vazio”, pois não se registram exemplos que combinem de maneira sustentada a baixa desigualdade com o crescimento rápido. O mais apaixonante do momento atual é que talvez esse escaninho possa começar a ser preenchido, com o que nossas sociedades serão menos injustas e seu desenvolvimento integral mais possível.

No caso do Uruguai, se fosse possível apenas aspirar a uma inserção externa que não fosse parte de uma estratégia regional compartilhada – chamêmo-la *inserção solitária* – a evolução da demanda internacional dos produtos primários teria gravitação decisiva e dificilmente haveria grandes estímulos objetivos para uma expansão sustentada das capacidades, a inovação e a incorporação tanto de conhecimentos quanto de qualificações avançadas no conjunto da produção de bens e serviços. Em tais hipóteses, mantida a bonança do componente externo, a tradição social e política do país indicaria um reforço da igualdade, porém com caráter predominantemente reativo, enquanto que a deterioração das circunstâncias externas se traduziria em maior desigualdade e lento crescimento.

Caso, ao contrário, fosse sendo gestada uma inserção a partir da cooperação na escala do Mercosul ou da região sul-americana – isto é, uma *integração para o desenvolvimento* – isso abriria possibilidades para a expansão das capacidades, ainda que não se mantenha a bonança externa, enquanto que caso esta última continue a ser favorável o escaninho vazio poderia começar a ser preenchido com a igualdade proativa. Em resumo, cabe apresentar o seguinte quadro de cenários alternativos, sem dúvida demasiado esquemático:

	Inserção solitária	Integração para o desenvolvimento
Conjuntura externa desfavorável	Desigualdade em aumento e crescimento lento	Expansão das capacidades num contexto de dificuldades
Conjuntura externa favorável	Igualdade reativa e crescimento com escasso desenvolvimento	Igualdade proativa, crescimento rápido com desenvolvimento autêntico

O esquema poderia e deveria enriquecer-se consideravelmente; a formulação aqui apresentada não pretende mais do que sugerir um enfoque.

## X. A própria responsabilidade

Em nível propositivo, parece razoável restringir a área onde trabalhamos, o mundo da educação, e mais especificamente a Universidade da República. Essa é a única universidade pública do Uruguai, tem mais de oitenta mil estudantes, é responsável pela maior parte da criação de conhecimentos que se realiza no país e tem uma parcela de autonomia muito significativa. Sua responsabilidade em enfrentar as “linhas divisórias da aprendizagem” é portanto grande.

Na instituição procura-se impulsionar um novo processo de reforma universitária, inspirado pela tradição de compromisso com a sociedade que consideramos ser o melhor do ideal latino-americano de universidade oriundo desse movimento de escala continental que se conhece como reforma de Córdoba.

A meta fundamental da nova reforma deveria ser a generalização do ensino avançado, de qualidade e ligada com o trabalho ao longo da vida inteira. Em termos da tradição uruguaia, uma transformação de semelhante calibre não é mais ambiciosa nem menos necessária do que a proposta em fins do século XIX para a generalização do ensino primário, cuja efetiva realização constitui um dos maiores apoios que o país possui em sua história para a construção do futuro.

Enfrentar o “hiato da matrícula” exige ampliar de maneira sustentada as oportunidades de estudar em alto nível, o que por sua vez demanda uma profunda transformação da educação. A esse respeito, três eixos devem ser destacados: i) uma ênfase renovada no ensino ativo, no qual os protagonistas principais da educação são, individual e coletivamente, aqueles que aprendem; ii) uma ampla diversificação das modalidades e das instituições de ensino; e iii) muito particularmente uma crescente conexão entre os mundos da educação e do trabalho. Para ensinar fomentando realmente as capacidades de fazer coisas novas, e durante toda a vida ativa, é preciso combinar o que se faz nas aulas tradicionais com um aproveitamento amplo dessas verdadeiras “aulas potenciais” que estão em todos os âmbitos – hospitais, granjas, fábricas, laboratórios, estudos profissionais, meios de comunicação, serviços públicos, centros de turismo sustentável, etc. – onde uma tarefa socialmente valiosa é desempenhada de maneira eficiente.

O sugerido faz a conexão entre enfrentar a primeira dimensão das linhas divisórias do aprendizado, o hiato da matrícula, com a tarefa de superar a segunda, o hiato da ocupação qualificada.

Nessa perspectiva desempenha um papel central a revalorização de um componente definidor do ideal latino-americano de universidade, a extensão universitária. Entendida como colaboração da universidade com outros atores coletivos para a criação cultural e o uso socialmente valioso do conhecimento, a extensão deveria chegar a fazer parte da formação oferecida a todos os estudantes, pois isso significaria: i) uma oportunidade de servir à nação que lhes oferece educação terciária gratuita; ii) uma vinculação precoce com a sociedade, com particular atenção aos setores esquecidos; iii) um ensino vinculado com a solução de problemas, e iv) uma oportunidade de mostrar o que podem fazer os jovens altamente qualificados.

Consideremos portanto a extensão como o componente ético da formação universitária, que pode constituir uma grande contribuição para a superação de ambas as dimensões das linhas divisórias da aprendizagem.

É claro que a extensão é imaginada em estreita conexão com o ensino e a pesquisa, assim como com a busca de soluções novas para os problemas da prática, isto é, com a inovação. É um dado já registrado da realidade que em toda a América Latina, e muito especialmente no Uruguai, uma contribuição maior à criação do conhecimento provém da pesquisa universitária. Por conseguinte, a vinculação das capacidades universitárias para pesquisar e inovar com as políticas produtivas e, o que habitualmente é menos enfatizado, com as políticas sociais, é uma questão chave para o desenvolvimento, entendido como expansão das capacidades e liberdades a partir do fomento da igualdade proativa.

No mundo inteiro assiste-se ao que não seria exagerado qualificar como combate pela alma da universidade: qual é a missão que a define? A antiga questão se coloca com renovada relevância devido ao novo influxo do conhecimento no conjunto das relações sociais. Nesse grande debate sobre o papel das instituições de ensino superior, certas posições privilegiam a contribuição ao crescimento econômico sem maior preocupação com a mudança social, chegando a propor como idéia-força a noção de “universidade empresarial”; outras posições reivindicam, ao contrário, o ideal universitário tradicional, referido somente aos valores propriamente acadêmicos. A partir

da periferia, buscamos uma alternativa própria, esboçada pela noção de “universidade para o desenvolvimento”.

## XI – Em direção a um projeto de nação

No Uruguai, esboçou-se há um século um projeto de nação democrática e igualitária que inspirou não poucos esforços frutíferos, em particular a conjunção de energias para a recuperação das liberdades políticas nas ocasiões em que estas foram avassaladas. Mas o fato de que chegamos a ser considerados um “país modelo” gerou um duplo equívoco: primeiro o de acreditar na auto-suficiência nacional e mais tarde a de bordejar a paralisante auto-satisfação. Quando, desde o final da década de 1950, a “Suíça da América” começou a desfazer-se, a tônica espiritual dominante iniciou um trânsito a partir do otimismo fácil e até frívolo em direção a um pessimismo pouco estimulante, pois mais ou menos explicitamente presume que o país não pode ser melhor do que já foi. Em consequência, a proposta implícita costuma ser o retorno ao passado, o que simplesmente não é viável e, em nosso entender, tampouco é grandemente desejável.

O notável do período atual é que, em termos tanto materiais quanto espirituais, abriram-se no Uruguai possibilidades nada desprezíveis para empreender o caminho de um novo desenvolvimento, que se inspire no melhor do passado e tire partido das condições objetivas do presente.

A resposta vinda da periferia à nova importância do conhecimento terá de dirigir-se para *construir sociedades de aprendizagem*. Enfrentar hoje o subdesenvolvimento exige muito especialmente conjugar os protagonismos de variados atores para expandir as capacidades e aprender, nas práticas compartilhadas, a resolver velhos e novos problemas. Essa conjugação de esforços é bastante viável no pequeno país de rica tradição democrática que é o Uruguai, onde mais de uma vez iniciativas surgidas da espessura da sociedade civil demonstraram seu vigor.

Se as capacidades políticas internas marcam um rumo claro e caso se configure na região uma integração para o desenvolvimento, poderia tomar corpo um novo projeto nacional, o de construir um país de aprendizagem estreitamente integrado na América do Sul. **DEP**

Tradução: Sérgio Duarte

# A integração energética da América Latina e Caribe

*Maria A. Hernández-Barbarito\**

**O** tema da integração energética da América Latina e Caribe se insere no debate que vincula a energia com o desenvolvimento integral, independente e soberano dos povos, binômio que determina o desenvolvimento econômico da humanidade. Esse enfoque encerra a variável ambiental, expressão da qualidade de vida, da permanência das identidades culturais, dos níveis de deterioração e esgotamento de recursos; tudo isso reflete a capacidade de sobrevivência dos componentes tangíveis e intangíveis próprios da humanidade. Daí a necessidade em avaliar as perspectivas da integração energética regional com base na concepção de progresso integral, entendido como processo econômico-social necessário para garantir a superação da pobreza, o equilíbrio ecológico, a melhoria da qualidade de vida com justiça social, independência, soberania e respeito às identidades culturais. A proposta venezuelana que vem se concretizando na Petrocaribe, Petrosur e Petroandina se inscreve nessa moldura e está contida na Alternativa Bolivariana para os povos da América. Seus progressos são muitos e seus desafios são ainda maiores. Esta análise

\* Instituto de Altos Estudos Diplomáticos Pedro Güal, Venezuela.  
lololahernandez@gmail.com

os levará em conta mediante o prisma do desenvolvimento integral a fim de avaliar o caminho percorrido e apresentar algumas linhas de ação para sua consolidação, em benefício dos povos da América Latina e do Caribe.

## 1. A relação energia-desenvolvimento e ambiente

Para refletirmos sobre esse vínculo, devemos recordar o papel desempenhado pela energia animal da revolução agrária anterior à revolução industrial, pelos moinhos de vento na indústria têxtil e pelo carvão – primeiro vegetal e depois mineral – no impulso definitivo em direção ao desenvolvimento das manufaturas e do transporte, junto com a máquina a vapor (Paul Bairoch. *La Revolución Industrial y el subdesarrollo*, 1967), a qual foi seguida pelo motor a combustão e o petróleo, que originaram a revolução do automóvel e dos eletrodomésticos no início do século XX, modelo energético em vigor até hoje, com um componente tecnológico importante como a eletrônica e as comunicações.

Se, porém, a carência de energia tem sido em geral um obstáculo ao desenvolvimento, sua abundância nem sempre tem gerado progressos e bem-estar. Esse é o caso dos países petrolíferos subdesenvolvidos, cujos rendimentos os levaram a construir sociedades desiguais, altamente vulneráveis a partir do exterior. Tampouco a presença da energia nos países desenvolvidos mostra haver-se produzido essa evolução equilibradamente já que a busca da crescente acumulação de capital provocou a exaustão desses recursos não-renováveis, com suas seqüelas no ambiente natural e na qualidade de vida dos seres humanos.

Disso decorre que toda proposta relativa a desenvolvimento precisa evitar reproduzir a nefasta ligação entre crescimento econômico e contaminação, entre crescimento e exaustão de recursos não-renováveis como indica a história da indústria petrolífera dos Estados Unidos, país que tem um gradativo déficit de petróleo, os mais elevados custos de produção e uma postura internacional contrária à proteção ambiental, revelada em sua negativa de firmar o Protocolo de Quioto, destinado a controlar as emissões de gases CO<sub>2</sub> à atmosfera. Uma pequena história confirma o que foi dito acima:

O estímulo ostensivo à extração do petróleo bruto origina-se na Lei de Propriedade, que dava a propriedade do recurso àquele que o extraía e não ao dono da jazida, o que estimulou a superperfuração de poços para sua

extração; essa foi a causa do esgotamento posterior das reservas petrolíferas nos Estados Unidos, junto com o estímulo ao consumo intensivo. Mais adiante, a política petrolífera dos Estados Unidos se orientou mais para evitar a superprodução que a preservar o recurso. Desse modo, foi aprovada a lei de rateio para nivelar a oferta à procura e evitar a baixa de preços, com as conseqüentes reduções na acumulação de capitais para os monopólios petrolíferos em formação. Finalmente, os programas de importações se orientaram segundo o mesmo critério de equilibrar o mercado e garantir preços estáveis para o refinador, evitando ao mesmo tempo o fim das atividades internas de produção por carência de competitividade. Somente se começou a falar em racionalidade energética por causa da crise dos anos 70, mas sem alterar o maciço consumo de bens. (Hernandez-Barbarito, Karam, Ramirez e outros, 2005).

Para refletirmos sobre o tema, selecionamos, entre as várias possibilidades, um analista francês classificado como marxista-ecologista. Trata-se de André Gorz, cujas idéias inspiradoras estão contidas em seu livro *Ecologia e Política* (1982). Essa escolha não pretende ignorar o pensamento inicialmente sintetizado por Ramón Tamames em seu livro *Ambiente y Desarrollo* (1982), que recolhe o debate do Clube de Roma sobre Crescimento Zero, as diversas contribuições ao tema e os esforços internacionais para debater o problema a partir da Conferência de Estocolmo, dos anos 70, da qual surgiu a idéia da criação de um Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Gorz, porém, vai mais adiante ao discutir a racionalidade do chamado “desenvolvimento” e a necessidade de superá-lo, agindo contra a inclinação à acumulação de capitais, própria do capitalismo e de alguns socialismos. Em suas “sete teses à maneira de conclusão” destacam-se estes pontos, que resumimos:

- A causa da crise do capitalismo é um superdesenvolvimento das capacidades de produção e a destrutividade geradora de escassez. Essa crise pode ser superada por uma nova forma de produção que, rompendo com a racionalidade econômica, *se apóie na poupança de recursos e na economia de energia*;
- A superação da racionalidade econômica e a redução do consumo podem ser feitas por meio do tecnofascismo, ou da auto-regulamentação. O primeiro será evitado só na hipótese de se revigorar a sociedade civil e a soberania das comunidades de base;

- A união entre o *mais* e o *melhor* se desfez. O melhor pode ser obtido com menos. Pode-se viver melhor trabalhando e consumindo menos, sob a condição de produzir bens mais duradouros que não engendrem nem contaminação nem escassez e a que todos possam ter acesso;
- A causa da pobreza nos países ricos não é a insuficiência da produção mas a natureza dos bens produzidos e a maneira de produzi-los e distribuí-los. A pobreza só pode ser extinta se deixarmos de produzir riquezas escassas, isto é, reservadas e exclusivas;
- O desemprego nas sociedades ricas reflete a redução do tempo de trabalho socialmente necessário. Mostra que todos poderiam trabalhar muito menos com a condição de que todos trabalhassem. Admitir remuneração igual para todos os trabalhos socialmente necessários é o caminho para superar a pobreza; para tanto se deve também realizar a repartição do trabalho entre todos os que são aptos;
- Ao reduzir o trabalho para produzir somente o que é socialmente necessário, expandir-se-iam as atividades autocriadas e livres. A produção de uma variedade fixa de bens e serviços poderia ser feita no quadro de organizações de autogestão como as cooperativas, e
- A uniformidade do modelo de consumo e de vida se esvanecerá simultaneamente com as desigualdades sociais. Os indivíduos se diferenciarão como consequência das variegadas formas que vierem a escolher para empregar seu tempo livre e não dos seus ganhos ou seus poderes. O uso das capacidades e criatividade no decurso das horas livres será a única origem de riquezas.

Gorz conclui suas recomendações fazendo uma convocação para trabalhar menos, consumir melhor e integrar a cultura à vida quotidiana.

Por isso, ao apresentarmos e avaliar o processo experimentado pela Petroamérica, desejamos fazê-lo com um critério integral para destacar e enfatizar os objetivos que ainda esperam ser atendidos a fim de que a região se dirija verdadeiramente no sentido de um desenvolvimento integral sustentável. (Lolola Hernández-Barbarito. *Petroamérica y la integración energética de América Latina y el Caribe*, 2007).

## 2. A integração regional como alternativa

A garantia do progresso total se acha na integração dos povos, agora mais que nunca, pois agora vemos a globalização neoliberal propondo-se a apagar fronteiras, identidades e soberanias, impondo a transnacionalização do capital para a satisfação das necessidades induzidas pela veloz e voraz acumulação do capital. A pluripolaridade, única tendência capaz de sustar o unilateralismo, fez surgir blocos de poder para garantir o equilíbrio. A América Latina e o Caribe constituem um desses blocos, e, por isso, a integração, idéia concebida por Raúl Prebisch, desenvolvida pela Cepal e aplicada por todos os países numa concepção economicista que deu origem ao Mercado Comum Centro-americano, à Alalc-Aladi, Comunidade Andina de Nações e Mercosul, entre as mais importantes experiências, enfrentou no passado sua avaliação por meio do prisma do próprio Raúl Prebisch, que destacou a precisão de complementá-la com os critérios de justiça social mediante a distribuição dos excedentes (1980). Hoje a medimos à luz de seus êxitos e de sua capacidade real de integrar os povos. Lamentavelmente, o saldo não é favorável, motivo pelo qual persiste a busca: Comunidade de Nações? União do Sul?

Face a todo esse complicado processo emerge uma moção de integração energética e uma nova forma de concebê-la inspirada no sonho integracionista dos libertadores Simón Bolívar e José Martí, para mencionar apenas dois dos próceres de nossa América. Ela vem progredindo impulsionada pela precisão de satisfazer as exigências energéticas, e assim nasceram a Petroamérica, a Petrocaribe, a Petrosur e a Petroandina; não é, porém, inspirada em uma concepção tecnicista nem mercantilista e, sim, na Alternativa Bolivariana para os Povos da América – a ALBA, a sua base ideológica e de princípios entre os quais se destacam a solidariedade social e a complementaridade econômica para conquistar a segurança alimentar e energética. Daí provém a prática de impulsionar simultaneamente o comércio justo dos hidrocarbonetos e da energia em geral, investimentos em infra-estrutura energética, como são os tanques de armazenamento, centrais elétricas, refinarias, transporte, com programas de alfabetização e atenção à saúde. Esse novo binômio procura igualmente impulsionar a independência financeira da região com o Banco do Sul e o Banco da ALBA a fim de substituir o FMI e o Banco Mundial e Interamericano (BID). Motivada pelo resgate do aspecto cultural, nasceu também a Telesur como opção para garantir o direito de nossos povos a proteger suas identidades

e a obter informação veraz assim como a idéia da Universidade do Sul para formar quadros comprometidos com a transformação social do subcontinente. Os povos da América Latina e do Caribe, que não haviam podido sonhar com a superação do subdesenvolvimento e da sua dependência, fazem-no agora inspirados na construção de modelos próprios coincidentes na necessidade de gerar justiça social. Nesse aspecto se pronunciou o Presidente Chávez na XXI Cúpula do Mercosul em Cochabamba, em dezembro de 2006, quando se acordou celebrar em Caracas a I Cúpula Energética Latino-americana no mês de abril: “Estamos construindo, porém de verdade, de maneira estrutural, a integração de que necessitamos” (Pdvsa Avances, 21-01-2007).

### 3. Nascimento da Petroamérica no quadro da ALBA

O projeto Petroamérica, entendido como a proposta para integração de energia que a República Bolivariana da Venezuela oferece à região da América Latina e do Caribe, teve grande impulso a partir de 2005 e vem avançando aceleradamente mediante as três figuras que a compõem: Petrocaribe, Petrosur e Petroandina, essa última recebendo novo alento com a chegada de Evo Morales ao governo da Bolívia e de Rafael Correa à república-irmã do Equador. Participam da Petrocaribe todas as nações insulares, com exceção de Barbados e de Trinidad e Tobago. Barbados está vinculado a Trinidad e Tobago por convênios de refino: aí se refina o seu petróleo. Trinidad e Tobago, por sua vez, tem compromissos com o capital transnacional. Governos centro-americanos igualmente se têm associado, e, em sua ausência, municípios e governos setoriais, graças à chamada diplomacia indireta, que pôde beneficiar essas populações com o abastecimento de eletricidade e combustíveis para transporte público, a preços solidários e condições de pagamento favoráveis. A Petrosur reúne os acordos com os países do Mercosul, e a Petroandina, devido aos compromissos atuais e/ou potenciais com os Estados Unidos, por motivo dos Tratados de Livre Comércio, teve de atuar em níveis bilaterais.

Sendo inicialmente uma proposta visando à cooperação para facilitar a aquisição de energia pelos países dessa área do continente, o projeto lançou a idéia de um Gasoduto do Sul, em fase de reflexão, e de um Gasoduto Transcaribenho; concretizou projetos para construção e remodelação de refinarias no Brasil, Argentina, Cuba, Equador, Nicarágua e Jamaica, entre outros; projetos petroquímicos entre o Brasil e a Venezuela; elevação da capacidade de

armazenamento nos países do Caribe, importadores líquidos de petróleo; oferta de transporte a custo de frete; instalação de usinas produtoras de eletricidade e moinhos de vento; políticas de racionalidade energética; proposta de criação da Opegasur e participação de países como Argentina, Brasil e Uruguai nos blocos Carabobo e Ayacucho da Faixa Petrolífera do Orinoco, etc.

A Alternativa Bolivariana para os Povos da América, ALBA, que funda a proposta-quadro de princípios, surgiu em dezembro de 2004 em Havana, Cuba, com o fim de lutar contra a pobreza e as assimetrias, em defesa da segurança alimentar, soberania e independência dos povos latino-americanos e caribenhos. Da ALBA já fazem parte Cuba, Venezuela, Bolívia, Dominica e Nicarágua e em futuro próximo seguramente o Equador e o Haiti. Em resumo, sua declaração inicial afirma:

que os processos de integração surgidos anteriormente na região, longe de responder aos objetivos de desenvolvimento independente e complementaridade econômica, têm servido de mecanismo para aprofundar a dependência e a dominação interna. Esclarece que, embora a integração represente para os países da América Latina e do Caribe uma condição imprescindível para aspirar ao desenvolvimento perante a criação de grandes blocos regionais que têm posições predominantes na economia mundial, somente uma integração baseada na cooperação, solidariedade e vontade comum de avançar juntos em direção aos níveis mais elevados de desenvolvimento é capaz de satisfazer as necessidades e anseios dos países latino-americanos e caribenhos e simultaneamente preservar sua independência, autonomia e identidade. Também se mostra que a ALBA não se transformará em realidade com critérios mercantilistas nem interesses egoístas de ganho empresarial ou benefício nacional às custas de outros povos; por conseguinte, o comércio e o investimento não devem constituir fins em si mesmos e, sim, instrumentos para alcançar um desenvolvimento justo e permanente capaz de garantir a sustentabilidade do desenvolvimento mediante normas que protejam o meio ambiente e defendam, através de diversos meios como a estação de televisão Telesur, a cultura e a identidade dos povos da região com particular respeito e fomento das culturas autóctones e indígenas (Granma, 2004:5).

Essa nova visão da integração inclui um Plano Continental contra o Analfabetismo, bolsas em áreas de interesse para o desenvolvimento econômico e social e um plano para tratamento gratuito de saúde para os cidadãos que

carecem de tais serviços, como é o caso da Operação Milagro (Luís Suárez Salazar, 2005).

#### 4. Pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças para a integração energética regional

Como proposta, a Petroamérica procura unir potencialidades, necessidades e vontades dos povos e governos regionais, todavia, também está sujeita às próprias debilidades internas da região e a severas ameaças externas. Vejamos:

O balanço energético da região demonstra que ela conta com alta disponibilidade de recursos energéticos para atingir o auto-abastecimento. Seu modelo de consumo privilegia até agora o petróleo, colocando em segundo lugar a hidroeletricidade, com exceção dos países petrolíferos como México e Venezuela, que se apóiam mais no gás, o qual fica em terceiro lugar para a maioria dos outros. Seguem-se em importância o carvão e a energia nuclear, essa última só presente no México, Argentina e Brasil (B.P., relatório anual, 2006). A oferta de petróleo se concentra fundamentalmente na Venezuela, México, Equador, Bolívia, Brasil, Trinidad e Tobago e, em menores proporções, Peru e Colômbia. Em matéria de gás encontramos três grandes produtores no Sul tais como Venezuela, Argentina e Bolívia. No Norte, destaca-se o México.

A esses pontos fortes se acrescentam outros não menos importantes como:

- Existência de certa capacidade tecnológica na área energética;
- Capacidade de investimento de parte da Venezuela e outros países, como Brasil e Argentina, que está começando a superar um período de crise;
- Experiências anteriores de intercâmbio energético por meio de acordos de cooperação, gasodutos e malhas elétricas como os existentes nos países do Cone Sul e entre o Brasil e a Venezuela;
- Interesse manifestado por muitos governos para avançar nessa linha de ação a fim de superar suas carências energéticas;
- Consciência da incerteza da oferta petrolífera procedente do Oriente Médio devido à invasão e ocupação anglo-norte-americana no Iraque, a intervenção no Líbano e as ameaças ao Irã;

- Ter vivido períodos de aplicação de pacotes neoliberais, que criaram consciência dos riscos implicados na ALCA com sua Alternativa Energética Hemisférica (petróleo venezuelano e mexicano para os Estados Unidos) e os TLC com os Estados Unidos;
- Existência de experiências prévias de organização regional no Grande Caribe com os esforços de México e Venezuela para impulsionar o Programa de Cooperação Energética dos anos 80, conhecido como Acordo de São José. A isso é acrescentada a iniciativa da República Bolivariana da Venezuela, que negociou com eles o Acordo de Cooperação Energética de Caracas (2000) e o Convênio Integral de Cooperação com Cuba (2000), e
- Anteriormente, as empresas estatais da região haviam criado a Arpel (Assistência Recíproca Petroleira Estatal da América Latina), que foi uma primeira tentativa de cooperação entre empresas estatais embora em breve tenha mudado de nome, membros e objetivos abrindo-se para empresas privadas. Posteriormente, os governos criaram a Organização Latino-Americana de Energia (Olade), com a esperança de coordenar a ansiada integração energética, porém essa organização foi se dedicando quase exclusivamente a estudos do setor na região.

Entre as oportunidades para o projeto de integração energética regional encontramos o nascente sentimento dos povos do Sul, que buscam superar a unipolaridade e consolidar a pluripolaridade formando blocos capazes de negociar no âmbito internacional com uma visão partida do Sul a fim de combater a pobreza e alcançar a paz. Acrescenta-se a isso o momento particular atual de fortalecimento da OPEP, que gerou um período de estabilização no mercado do petróleo em favor das tendências expressas pelos países produtores e não pelos consumidores. Finalmente, para os povos da região constitui uma oportunidade o fato de que a Venezuela esteja passando por um processo de transformação com elevado sentido social, projetando no âmbito internacional seu compromisso de solidariedade, integração e combate à pobreza. Vai ficando para trás o período no qual a administração transnacional foi afastando nosso país da região, como demonstram alguns dados:

O processo de deslocamento sofrido pelo petróleo venezuelano na região, a partir dos anos 60, levou a sua substituição progressiva pelo petróleo

do Oriente Médio e África. Em consequência disso, nosso petróleo foi se concentrando na direção dos Estados Unidos. Durante esses anos víamos que as companhias que operavam no Oriente Médio e na Venezuela preferiam enviar ao Brasil o petróleo vindo daquela região. Era o caso da Shell, que em 1969 levou petróleo do Iraque ao Brasil num volume superior ao exportado pela Venezuela. O mesmo aconteceu com a Esso International, hoje Exxon, que vendeu ao Brasil volumes semelhantes de petróleo árabe e venezuelano. O petróleo do Coveite era vendido ao Brasil a preços muito inferiores aos do óleo venezuelano. Tampouco eram atendidas as propostas da Petrobrás nos anos 70 para realizar atividades petrolíferas na Venezuela (Hernández-Barbarito, Karam, Ramirez e outros, 2005).

Por outro lado, nossa história petrolífera mostra unicamente sua dependência submissa aos Estados Unidos, sem nenhuma contrapartida. Vejamos:

1. No ano de 1939 foi firmado com os Estados Unidos o Acordo de Livre Comércio para desgravar todas as mercadorias importadas pela Venezuela em troca da redução do novo imposto petrolífero dos Estados Unidos (\$0,21/bl) pela metade no caso dos brutos leves e médios e um quarto no caso dos pesados, inexistentes nesse mercado. Porém o sacrifício não trouxe vantagens comparativas para a Venezuela já que esse trato rapidamente se estendeu a todos os países do Oriente Médio.
2. Na década de 50, quando se iniciou nos Estados Unidos o controle, primeiro voluntário e pouco depois obrigatório, das importações, a Venezuela seria excluída do tratamento especial outorgado ao México e ao Canadá. Esse tratamento especial consistia em determinar a demanda interna para dela deduzir as importações procedentes dos países limítrofes, com o que restava um montante para as importações, distribuído entre todos os importadores, inclusive a Venezuela, mediante quotas.
3. Na década de 60, depois de classificar nosso petróleo como altamente contaminador por causa do seu teor de enxofre, o país foi obrigado, sob ameaça de suspender as importações de derivados, a outorgar às concessionárias depreciações aceleradas pelos investimentos nas instalações de dessulfurização, que tiveram de construir no país, o que motivou uma redução da receita fiscal pela elevação dos montantes de

redução do rendimento líquido tributável. Esse foi um investimento perdido porque na década de 70, com a chegada da crise energética, as mencionadas instalações deixaram de ser utilizadas. Dessa maneira, as refinarias venezuelanas se superespecializaram na produção de derivados para exportação aos Estados Unidos apesar de ser o preço desses resíduos muito inferior ao do petróleo bruto.

4. Esses atos perniciosos para a renda nacional sobrevieram à chamada nacionalização *chucuta* dos anos 70. Um exemplo muito claro foi a estratégia utilizada para superar o déficit interno de gasolina, que exigiu a mudança do modelo de refino, desde sempre dedicado em 60% a produzir derivados. O oneroso negócio, denunciado na ocasião por Juan Pablo Pérez Alfonso, consistia em contratar investimentos muito elevados com cada ex- concessionária ao invés de abrir licitações para escolher a melhor opção para o país. O gasto foi de tal magnitude que fundadores da OPEP insistiram em sua não-aprovação propondo em seu lugar importar a gasolina necessária. Foi esse um dos negócios mais visíveis da nova gestão petroleira transnacionalizada, que se dedicou a deteriorar os ativos da indústria, desviar fundos através dos contratos de comercialização e tecnologia e, por fim, deprimir o preço do petróleo e colocar a empresa estatal em condições de ser privatizada a preços vantajosos para o grande capital, no momento em que o Presidente Chávez assumia o governo (Hernández-Barbarito, Karam e outros, 2005).

A dinâmica da dependência, manifesta em nossa indústria petrolífera, impediu a Venezuela de desempenhar papel de relevo na região da América Latina e Caribe, que ficou exposta e submetida à gestão do Cartel Petroleiro. Hoje, porém, nosso país pode e quer desempenhar esse papel de protagonista, o que fica evidente ao constatar que a Venezuela conta com 62% das reservas de petróleo da área e 25% da produção. Em matéria de gás, a proporção é de 58%. Constatamos igualmente que a região poderia auto-abastecer-se tanto nessas rubricas quanto em carvão (B.P., relatório anual, 2006). A robustez da região e o papel protagônico da Venezuela aumentam se considerarmos as reservas da Faixa do Orinoco. São cifras e proporções que nos levam a pensar a respeito do que somos e do que podemos alcançar juntos. Vulnerabilidade, ou auto-suficiência energética? Estará tudo na dependência das alianças e decisões que forem tomadas.

No entanto, a proposta enfrenta um conjunto de debilidades, algumas históricas, outras contemporâneas e conjunturais que é preciso atender, como as seguintes:

- Existência de controvérsias fronteiriças;
- Inconsistência política de certos governos em relação ao processo de integração devido a seus compromissos com o governo dos Estados Unidos;
- Desenvolvimento tecnológico limitado em algumas áreas específicas do setor energético, o que obriga a negociar com o capital transnacional;
- Restrições à capacidade dos países para financiar projetos de refino, transporte e petroquímicos, e
- Presença em muitos países de empresas transnacionais que administram o setor petroleiro de maneira parcial ou total.

A essas debilidades se unem as ameaças que se concentram no esforço da potência do Norte em prejudicar qualquer processo de integração da região e ainda mais excluí-los. Trata-se das pressões dos Estados Unidos e do grande capital para forçar alternativas de abertura, desintegração e intervenção como:

- A ALCA e a Iniciativa Energética Hemisférica;
- Tratados de livre comércio;
- Apoios militares como o Plano Colômbia e o Plano Patriota;
- Ações multilaterais por meio da Organização Mundial do Comércio (OMC);
- Ameaças de guerra preventiva contra Cuba e Venezuela, essa última líder da proposta;
- Tendência a ir substituindo o uso do petróleo por gás, hidrocarboneto com o qual o capital transnacional procura debilitar o papel da OPEP no mercado energético mundial. Esse processo é conhecido como a nova transição energética, e
- A criação de uma OPEP do etanol e outros agrocombustíveis extraídos de cereais e raízes, impulsionando as sementes transgênicas e reduzindo a oferta de alimentos para a população faminta.

À medida que a ALCA e sua componente, a Iniciativa Energética Hemisférica, principiaram a debilitar-se, fortaleceu-se a pressão para a firma dos TLC, que juntamente com o projeto de estender o Plano Colômbia e as ameaças de guerras preventivas contra a Venezuela e Cuba, se propõe a alcançar os objetivos de Monroe: a América para os americanos (entendidos como os norte-americanos) e neutralizar o espírito libertador dos povos que continuam a unir-se como os da Bolívia, Equador, Nicarágua, Argentina, Uruguai e Brasil, povos que sempre mais e mais exigem de seus governos a oferta de propostas de vida digna.

Por sua vez, a ameaça da nova transição energética (do petróleo ao gás) abre na Venezuela um novo debate, o da urgência de resgatar o xisto betuminoso para garantir a imediata produção de eletricidade na região e não esperar contar com novas reservas de gás, que impediriam colocar-se a Faixa do Orinoco, o maior reservatório de petróleo do mundo, a serviço do desenvolvimento estratégico do setor elétrico da região, capaz de impelir a esperada industrialização endógena regional. Como complemento surge a isca dos agrocombustíveis, proposta de um desenvolvimentismo exagerado que pretende retirar terras agrícolas à produção de alimentos mas capaz de ofuscar mais de um governo com o espelhismo do mercado devorador de energia da nação do Norte. Controlar e dividir, eis a estratégia. Vejamos mais em detalhe essas duas últimas ameaças.

A nova transição energética procura concentrar, sob o domínio dos países industrializados e das transnacionais, as novas jazidas de gás das ex-repúblicas soviéticas no mar Cáspio e as do Ocidente da África. Para enfrentar esses propósitos, o Presidente do Irã lançou também a idéia de uma organização dos países exportadores de gás e convidou a Rússia a aderir a ela. Esse é um tema central para a Venezuela, sobretudo se o vincularmos com a necessidade de resgatar o xisto betuminoso, produto que em nossa opinião foi desprezado pela necessidade de revalorizar nossas reservas da faixa petrolífera do Orinoco a fim de que fosse considerado como petróleo e não como betume e por considerar que a rentabilidade geral da faixa seria maior caso os petróleos crus fossem misturados com os leves, ou fossem melhorados. Também houve o temor de que, a pouco e pouco, o xisto betuminoso fosse colocado dentro da quota da OPEP, o que não era rentável aos preços acordados. Nesse caso não se considerou que o xisto betuminoso deveria competir não com o carvão e

sim com o gás na geração de eletricidade e que seu preço deveria ser fixado com base nessa relação, ajustado de acordo com seus conteúdos de vanádio, altamente valorizado no mercado embora desconhecida a sua presença no subproduto atualmente.

Suas vantagens são muitas: a Venezuela possui exclusividade nesse produto e sua tecnologia; é transportado pelas mesmas vias do petróleo, não exigindo como o gás, instalações especiais de liquefação e gaseificação; está disponível para atender a necessidades nacionais e regionais, não sendo preciso esperar anos como exige o gás, cujo uso mais valioso está na indústria petroquímica. Não admira o interesse da China, Índia, Japão e Itália pela novidade desse energético. (Travieso, 2005, e MRE, *Los mercados para el petróleo venezolano*, 2005).

Com relação ao debate surgido sobre o etanol é importante considerar que o mesmo se inscreve no quadro de uma estratégia que procura debilitar a integração energética regional e criar falsas expectativas quanto ao impulso que a mesma poderia receber dos Estados Unidos. O possível apoio se adequaria às necessidades da economia do Norte, revelada pela negativa dos Estados Unidos à solicitação do Brasil de reduzir a tarifa que protege sua produção interna. Essa estratégia se evidenciou nas primeiras semanas do ano de 2007, quando se iniciou o debate sobre o etanol, por haver sido esse um dos temas centrais da visita do Presidente dos Estados Unidos a alguns países da América Latina.

Como sabemos, o etanol produzido nos Estados Unidos é obtido a partir do milho enquanto no Brasil vem da cana-de-açúcar. Por sua vez, o biodiesel é produzido a partir de oleaginosas como a soja, a palma e o girassol. Até agora, a estratégia de produção de ambos os agrocombustíveis se apoiava na necessidade de utilizar o produto em pequenas quantidades para substituir o chumbo e o éter ter-metil butílico, também contaminador dos aquíferos como já se comprovou nos casos de vazamentos.

A polêmica se abriu porque a proposta trazida pelo Presidente Bush em sua viagem é da possível substituição total da gasolina e do diesel por agrocombustíveis, o que se converte em um absurdo já que exigiria semear vários planetas Terra para atender as necessidades de combustível no âmbito mundial. Diz-nos Ramón Pichs, pesquisador do Centro de Pesquisas sobre a Economia Mundial, que “para encher com biocombustíveis durante duas

semanas um tanque de cinco galões [aproximadamente 18 litros] são necessários cereais com os quais se pode alimentar 26 pessoas durante um ano" (Últimas Notícias, 3-10-2007). A isso precisaria acrescentar seu efeito sobre os preços, cuja elevação já ocasionou protestos da população mexicana ao ver encarecida sua tradicional *tortilla*. Os argumentos relativos aos custos energéticos de produção terminam por derrubar a opção do etanol como substituto dos combustíveis já que, para produzi-los, é necessário aplicar energia fóssil à terra, por meio de fertilizantes, fungicidas e praguicidas – que vêm do petróleo em proporções cada vez maiores – por tratar-se de um monocultivo. Semear, colher, processar e transportar também requer petróleo e eletricidade.

Além disso, com essa estratégia se estaria estimulando o uso dos transgênicos e destruindo a biodiversidade com mais rapidez. A respeito, a FAO destaca em seu último relatório que entre 1900 e 2005 a superfície florestal na América Latina retrocedeu 19% na América Central e 9% no Sul. Ademais, a região figura em primeiro lugar no mundo quanto ao número de árvores em perigo ou vulneráveis à extinção (Últimas Notícias 14-3-2007).

Esse é um debate necessário porque todos os países da região, incluindo a Venezuela, têm projetos a respeito. Vejamos alguns dados:

O Brasil produz 18 bilhões de litros anuais, com o que suas importações de petróleo bruto se reduzem em 40%; na Colômbia produzem-se 300 milhões de litros de etanol procedente da cana-de-açúcar, e espera-se elevar a 645 mil toneladas em 2008 o biodiesel obtido a partir da palmeira de dendê. Na Argentina é produzido com soja e se espera obter 800 mil toneladas por ano; também algas marinhas são utilizadas. No Chile prosseguem os estudos de terreno e conta-se com 170 mil hectares para diesel e etanol. O Paraguai pretende processar cerca de 100 mil litros diários de biodiesel a partir da semente de rícino, e outros países entre os quais se encontram a Bolívia, a Guatemala, Honduras e Nicarágua têm projetos adiantados para montar fábricas. Na Venezuela, o Plano da Pdvsa contempla um investimento de 86 bilhões para o etanol entre 2006 e 2012, e recentemente se anunciou que serão instaladas 11 fábricas para misturá-lo à gasolina com assessoria cubana. (Últimas Notícias, 12, 13 e 14 de março de 2007).

Preocupa de modo especial o Brasil ter fortalecido sua aliança com os Estados Unidos por meio dessa estratégia, como se anuncia no protocolo de cooperação firmado com aquele país, que indica "haverá uma mudança

radical na matriz energética do mundo nos próximos 20 a 30 anos" (*Últimas Notícias*, 13-3-2007), e a Colômbia se propor a adiantar planos nesse sentido nas regiões onde nascem nossos rios. Esses temas devem ser considerados pelos governos da região.

## 5. Balanço e algumas considerações finais

Para concluir, poderíamos dizer que o projeto de integração energética da América Latina tem avançado aceleradamente e em profundidade, abarcando setores vitais para impulsionar o desenvolvimento de nossos povos. Os pontos fortes, que destacamos inicialmente como próprios do projeto, permitiram afirmá-lo, como é o caso da oferta de fontes energéticas abundantes, o que levou até mesmo a se pensar em ser necessário criar uma OPEP do gás para a América do Sul, a Opegasur, entre Argentina, Bolívia e Venezuela com o objetivo de protegê-lo da voracidade dos grandes capitais transnacionais.

O rechaço crescente à opção do neoliberalismo assim como o bom momento que a região atravessa em termos de crescimento com as nacionalizações dos hidrocarbonetos na Venezuela e na Bolívia e a recuperação da Argentina continuam a favorecer essa estratégia de integração energética, e, por isso, as debilidades se têm neutralizado como indica o tom moderado adotado no debate sobre o direito ao mar proclamado pela Bolívia, a incorporação da Guiana ao Petrocaribe e o gasoduto transcaribenho com a Colômbia, projetos que ocuparam o espaço antes consagrado às discussões limítrofes. Um avanço importante foi a obrigação de as empresas estatais negociarem entre si, o que marginalizou do processo as transnacionais e fortaleceu o setor estatal no plano energético embora somente para comercializar os hidrocarbonetos no caso dos países não-produtores.

Não obstante, as tensões existem, e a estratégia de dividir persiste como demonstram a ofensiva de Washington para impulsionar o etanol e a intervenção colombo-norte-americana no Equador; a inconsistência de alguns governos, também, em especial devido à aliança da Colômbia e do Peru com os Estados Unidos. Ante esse quadro, a oferta energética atua como moderadora e veículo de aproximação dado seu interesse para estimular o desenvolvimento.

As ameaças enfraqueceram-se, como indicam o rechaço quase generalizado à ALCA e à Iniciativa Energética para a América Latina, os

freios impostos pelos países do Sul na OMC e as alianças profundas entre os novos governos da área, que se põem como barreiras de proteção contra as ameaças de guerra preventiva de Washington. Um exemplo é o surgimento da ALBA, entre Cuba, Venezuela, Bolívia, Dominica e Nicarágua, além da possível adesão do Equador e Haiti, assim como os profundos laços de amizade e cooperação com a Argentina e o Brasil, no caso da Venezuela. O contexto internacional de guerra de desgaste no Iraque e Afeganistão assim como as ameaças ao Irã colocam ainda o Oriente Médio como a mais importante frente de batalha para o governo dos Estados Unidos, o que, unido à recessão econômica pela qual esse país atravessa, torna menos provável uma intervenção militar no continente.

Não obstante, esse panorama de avanços e realizações da integração energética na América Latina e no Caribe não nos impede insistir na reflexão necessária acerca dos riscos de um desenvolvimento baseado no crescente consumo de energia. Insistimos em que a busca da superação dos déficits energéticos dos países da região deve ser acompanhada pela necessidade de agir com critérios de alta racionalidade energética promovendo os usos mais adequados para cada combustível. Trata-se de privilegiar o transporte público mais que o particular e promover soluções produtivas e energéticas adequadas às características de cada localidade. Trata-se, também, como diz Gorz, de viver melhor com menos, evitar a produção de resíduos, racionalizar o consumo, valorizá-lo e democratizar o aparelho produtivo privilegiando a cooperação e o trabalho criador.

Seria também o caso de promover o uso de fontes alternativas renováveis para atender às necessidades energéticas nas zonas longínquas, no caso as fronteiras, zonas rurais, regiões selváticas, etc. Vejamos alguns exemplos:

A experiência do Centro de las Gaviotas da Colômbia, que explora e utiliza fontes energéticas das planícies colombianas como o biogás e a geração de eletricidade pelas águas dos rios. O Brasil também desenvolveu o biogás. Na Venezuela encontramos o que se conhece como Revolução Energética, que permitiu substituir lâmpadas convencionais por outras mais eficientes, experiência promovida igualmente por Cuba; montar lâmpadas com células fotovoltaicas em Caracas e outras regiões do país, iniciar o parque eólico na península Paraguaná, etc. Tratar-se-ia também de multiplicar as minicentrais propostas e construídas nos Andes por nosso tecnólogo popular Don Luís

Zambrano; propiciar o uso da energia solar direta, favorecendo cultivos como a mandioca, que aproveita a luz solar do trópico durante todo o ano, como faz o Brasil; e formas de cultivo hidropônicas, organopônicas (Cuba) ou simplesmente mistas, como o tradicional *conuco* venezuelano, que possui alta racionalidade energética. Estaríamos assim facilitando o desenvolvimento da agricultura integral, o turismo ecológico, a ocupação racional de regiões desabitadas e a auto-suficiência alimentar.

A integração energética da América Latina e do Caribe deve concentrar-se na luta contra a pobreza, na criação de emprego produtivo e na construção do desenvolvimento sustentável conforme o compromisso da América Latina na Cúpula Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Cúpula do Rio (1992) e Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável celebrada em Joanesburgo (2002).

Finalmente, poder-se-ia assinalar que a Integração Energética, via Petroamérica, vem a ser um componente fundamental, se não o mais valioso, do processo de integração regional. Ela caminha a princípio no rumo da solução dos problemas de abastecimento a preços e condições mais justas. Não obstante, sua missão é integral, e encara o desafio de promover a racionalidade energética, a preservação do ambiente e a geração de um mundo mais limpo e sustentável garantindo maior bem-estar à população ou, como diria nosso Libertador Simon Bolívar, “a maior soma de felicidade possível” para ela.

## Referências bibliográficas

- Bairoch, Paul. *La Revolución Industrial y el subdesarrollo*. México: Editorial siglo XXI, 1967.
- Gorz, André. *Ecologie et politique*. Paris: Ed. Du Senil, 1982.
- Granma*. La Habana, Cuba.
- B. P. *Informe estadístico sobre la energía mundial*. Londres, junho, 2006.
- Hernández-Barbarito Lolola. *Petroamérica y la integración energética de América Latina y el Caribe*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Güal, Mppre, 2007.
- Hernández-Barbarito, Karam, Ramírez e outros. *Los mercados para el petróleo venezolano*. Caracas: MRE, 2005.

Pdvsa Avances. Caracas, 2005-2007.

Prebisch, Raúl. *Capitalismo periférico. Crisis o transformación*. México: FCE, 1980.

Suárez Salazar, Luis. “El ALBA: un hito en la proyección de la revolución cubana hacia América Latina y el Caribe.” In: *Política Internacional*. nº 6, julho-dezembro, 2005. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García. MRE da República de Cuba.

Tamames, Ramón. *Ambiente y desarrollo, los límites al crecimiento*. Madrid, 1979.

Travieso, Fernando. *Orimulsión. Determinantes geopolíticos de la Orimulsión y sus consecuencias político-económicas para Venezuela, Latinoamérica y el mundo*. Caracas: Editorial Buchivacoa, 2005.

Últimas Notícias. Imprensa diária, 2005-2008. Caracas: República Bolivariana de Venezuela. **DEP**

Tradução: Sérgio Duarte



Série "Sol Negro" (2003).  
Acrílico sobre tela, 100 x 100 cm.



## Fernando de Szyszlo

Fernando de Szyszlo Valdelomar (Lima, 5 de julho de 1925) é renomado artista plástico peruano, conhecido principalmente por seu trabalho em pintura e escultura. É um dos mais destacados artistas de vanguarda do Peru e figura-chave no desenvolvimento da arte abstrata na América Latina.

## Biografia

Fernando de Szyszlo nasceu no bairro de Lima denominado Barranco, em 1925. É filho de Vitold de Szyszlo, físico polonês radicado no Peru e de Maria Valdelomar, irmã do escritor Abraham Valdelomar. Foi casado com a genial poetisa peruana Blanca Varela.

Szyszlo terminou a escola secundária no Colegio de la Inmaculada. Estudou na Escola de Arquitetura da Universidade Nacional de Engenharia sem chegar a terminar o curso e, em seguida, ingressou na Escola de Artes Plásticas da Pontifícia Universidade Católica do Peru. Com 24 anos viajou à Europa, onde estudou a obra dos mestres, especialmente, Rembrandt, Ticiano e Tintoretto, absorvendo as várias influências do cubismo, surrealismo e informalismo assim como da arte abstrata. Em Paris conheceu Octavio Paz e André Breton e freqüentou o grupo de escritores e intelectuais que se reuniam no Café Flora, embarcando em vigorosos debates sobre como seria possível participar do movimento internacional da arte moderna e simultaneamente preservar a identidade cultural latino-americana.

Ao regressar ao Peru, Szyszlo se converteu em importante artífice da renovação artística no país, abrindo novos caminhos ao representar temas peruanos em um estilo não-figurativo.

Foi docente na Escola de Arte da Pontifícia Universidade Católica do Peru entre 1956 e 1976 e professor visitante das universidades Cornell, Yale e do Texas.

O lirismo da cor, enriquecido por requintados efeitos de texturas e um manejo de grande maestria de luzes e sombras são os traços mais importantes da pintura de Szyszlo. Identificada fortemente com a união entre as imagens das velhas civilizações e uma linguagem artística modernista, a arte de Szyszlo revela uma ampla cultura de procedência variada, que vai da ciência e filosofia à literatura. Suas evocações dos rituais, mitos e geografia das paisagens da costa e do deserto são freqüentemente associadas aos monumentos religiosos pré-colombinos.

Desde sua primeira exposição em Lima, em 1947, Szyszlo realizou mais de cem mostras individuais em museus e galerias da América Latina, Europa e Estados Unidos e participou de prestigiosas bienais internacionais, como

a Bienal de São Paulo e a Bienal de Veneza. Sua obra está representada em importantes coleções públicas e particulares em todo o mundo.

Além da obra como pintor, seu interesse por literatura e amizade com vários autores o levaram a importantes projetos sobressaindo-se entre eles a criação, em companhia do poeta Emilio Adolfo Westphalen, da revista *Las Moradas* (1947-1949), de grande importância na propagação das atividades culturais no Peru. Em 1996 publicou *Miradas Furtivas*, seleção de artigos escritos desde 1955, principalmente sobre arte contemporânea e arte pré-colombiana. É membro da Academia Peruana do Idioma.

## Prêmios e reconhecimentos

- Doutor *honoris causa*, da Universidade de San Martín de Porres.
- Doutor *honoris causa*, da Pontifícia Universidade Católica do Peru.
- Cruz de Cavaleiro da Ordem das Artes e Letras, do Governo da França.
- Grande Oficial da Ordem Bernardo O'Higgins, do Governo do Chile. [DEP](#)

Tradução: Sérgio Duarte



---

# Construtora Norberto Odebrecht

---

## *Odebrecht Perú: uma parceria de sucesso*

Falar da relação entre a Construtora Norberto Odebrecht e o Peru é falar de uma longa parceria de sucesso. No ano de 2009, completaremos 30 anos de atuação no Peru, um marco histórico a evidenciar a solidez e maturidade da nossa relação. Esse produtivo relacionamento teve seu início em 1979, ano em que a Odebrecht inaugurou seu processo de internacionalização ao conquistar o contrato para a construção da Hidrelétrica de Charcani V, na província de Arequipa, região Sul do Peru.

Localizada nas encostas do vulcão Misti, na cordilheira dos Andes, a usina, cujas instalações são praticamente subterrâneas, capta as águas do rio Chili. A energia gerada por Charcani V atende as necessidades energéticas da cidade de Arequipa, uma das mais importantes do Peru, e do Complexo Mineiro de Cerro Verde.

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

Em fins da década de 1970, quando a construção foi iniciada, moradores da cidade sofriam com o racionamento de energia contando com apenas três horas diárias de abastecimento elétrico para permitir que as empresas do lugar mantivessem a produção. Além disso, a baixa disponibilidade de água impedia a expansão da agricultura local. Era urgente a realização de um projeto para contornar essas dificuldades.

As obras de Charcani V foram iniciadas em 1980 e oito anos mais tarde a hidrelétrica foi inaugurada. Sua conclusão eliminou as interrupções diárias no abastecimento elétrico, possibilitando uma significativa melhora na qualidade de vida dos *arequipeños*. A disponibilidade de energia permitiu ainda a criação de uma zona para a indústria metal-mecânica, fato que atraiu mais moradores para o distrito, levando à inauguração de novos bairros e centros comerciais.

Atualmente, Charcani V é responsável pela geração de aproximadamente 70% da eletricidade do Sul peruano. E graças à tecnologia avançada empregada na sua construção, ainda hoje, duas décadas após, continua sendo essa hidrelétrica uma das mais modernas do país, detentora de um dos mais baixos custos de produção de energia em sua região.

No mesmo ano em que terminamos Charcani V, 1988, assinamos um novo contrato. A Odebrecht seria com isso a responsável por tornar realidade um projeto que já tinha mais de 50 anos: o Projeto de Irrigação de Chavimochic. Localizado na região desértica de *La Libertad*, o projeto abrangeu a execução de obras hidráulicas para desviar as águas do Rio Santa, destinadas à irrigação dos vales de Chao, Virú e Pampas de Pur-Pur. Foi construída uma central hidrelétrica com potência de 7,5 MW, que passou a captar as águas do canal principal do Projeto de Irrigação Chavimochic podendo gerar energia suficiente para atender a cidade de Virú.

Em consequência das obras de irrigação, foi possível incorporar novas terras à agricultura regional e abastecer de água a cidade de Trujillo e as populações rurais próximas. Esse amplo conjunto de iniciativas, operando sinergicamente, implicou um salto qualitativo na economia local e abriu uma série de oportunidades de emprego e geração de renda para a população. Hoje, a ex-desértica região de *La Libertad* se acha entre as mais importantes áreas exportadoras de produtos agrícolas do Peru.



Figura 1: O sistema de irrigação Chavimochic e seus resultados

A partir do relacionamento de confiança estabelecido com base nesses primeiros projetos conjuntos, a atuação da Odebrecht no Peru ganhou dinamismo e se ampliou consideravelmente ao longo da década de 1990. De 1993 em diante, não houve sequer um único ano em que não conquistássemos novos contratos, ou a construção da nova etapa de alguma obra recém-concluída ou mesmo projetos completamente novos.

Nesse conjunto de iniciativas desenvolvidas pela *Odebrecht Perú*, alguns projetos merecem destaque. Na cidade de Olmos, Norte peruano, executamos obras que permitiram o represamento de águas e posterior transposição (*transvase*, em espanhol) do rio Huancadamba, um projeto concebido há mais de 80 anos mas nunca executado. Através dessa iniciativa, tornada viável por meio de uma parceria público-privada (PPP), parte do fluxo do rio será redirecionado para o Oceano Pacífico através do Túnel Transandino, que terá 19,3 km de comprimento e 4,8 metros de diâmetro. Concluído, o projeto permitirá que 460 milhões de metros cúbicos de água irriguem mais de 40 mil hectares de terras férteis situadas na vertente da cordilheira. Ademais, o fluxo também alimentará duas usinas de geração de energia.

Assim como ocorreu em Chavimochic, o Projeto Olmos fornecerá vigoroso estímulo à economia local gerando empregos e incrementando a qualidade de vida da população à medida que for transformando uma região anteriormente improdutiva em uma área de prosperidade.



Figura 2: Mapa da atuação da Odebrecht no Peru

O projeto como um todo vem sendo executado com atenção e cuidado redobrados, pois as obras têm lugar nas proximidades de um sítio arqueológico da cultura mochica, uma civilização pré-incaica florescente na área há mais de 2.000 anos. Algo similar já havia acontecido na execução das obras do projeto de irrigação de Chavimochic, quando se descobriu uma pirâmide levantada pela civilização chimú (também pré-incaica) exatamente na saída do túnel principal. A área então descoberta foi isolada, os planos de engenharia foram refeitos, e o canal sofreu um desvio para permitir a preservação do sítio arqueológico. Tanto em um quanto em outro caso, no passado ou no presente, a atuação da Odebrecht tem sido pautada pelo respeito à história e cultura locais preservando as particularidades das áreas e comunidades onde se dá a inserção da empresa.

Junto ao Projeto Olmos, a *Odebrecht Perú* desenvolve outras importantes iniciativas. Nas praias da região de Pampa Melchorita, a 169 km de Lima, está sendo instalada uma planta de liquefação de gás natural. Como parceira do Consórcio CDB Melchorita, a Odebrecht participa da construção das instalações marítimas auxiliares, entre as quais estão: uma ponte de atracação de 1.350 m de comprimento; instalações para carregamento de navios GLP; um canal de aproximação e um quebra-mar *offshore* de 800 m de comprimento. Incluindo os custos de financiamento, o projeto da Peru LNG dispõe de US\$ 3,8 bilhões, o maior investimento direto estrangeiro já realizado em toda a história do Peru. Desse montante, um total de US\$ 247 milhões se refere ao contrato firmado entre a Odebrecht e a Peru LNG. Concluído, o complexo de Melchorita viabilizará a exportação do excedente de gás produzido no país para os mercados internacionais.

Atualmente, a economia peruana vem dando sucessivas provas de vigor e maturidade. Ao longo dos últimos anos tem sustentado o país um dos mais elevados percentuais de crescimento do PIB em toda a América Latina. Recentemente obteve o grau de investimento, uma certificação internacional que atesta o consistente vigor do ambiente relativo aos negócios do país.

O aprimoramento contínuo da malha infra-estrutural, sem dúvida alguma, tem sido peça de crucial importância para esse processo de crescimento sustentado uma vez que os investimentos nesse fundamental setor geram significativos impactos sobre toda a economia nacional.

A melhoria da infra-estrutura de transporte, por exemplo, tem contribuído para a superação de obstáculos geográficos e logísticos presentes no Peru, desse modo elevando a competitividade dos bens produzidos no país tanto no mercado nacional quanto no internacional.

Esta lógica – privilegiar a integração física como instrumento-chave para o crescimento econômico sustentável – tem informado mais duas iniciativas das quais a Odebrecht participa no Peru. Os projetos da Iirsa Norte e da Iirsa Sul, por exemplo, vêm sendo desenvolvidos no país com o objetivo de criar os corredores interoceânicos para interligar as malhas de transporte brasileiras e peruanas. A Odebrecht lidera ambos os consórcios responsáveis pela execução das obras.

Enquanto membros do Consórcio Construtor Iirsa Norte (Concin), participamos do melhoramento, reabilitação e construção de 955 km de rodovia que ligarão a Amazônia ao Pacífico. A Odebrecht se encarregou da estrada que liga o porto litorâneo de Paita, no Pacífico, ao porto fluvial de Yurimaguas, na parte peruana do rio Amazonas.

Nossa atuação na área, assim como em todas as regiões em que nos inserimos, é orientada não somente para a execução das obras. Adotamos também um claro comprometimento socioambiental com o desenvolvimento integral e sustentável não só da comunidade interna composta pelos integrantes da Odebrecht como também da comunidade externa à empresa. Em tal sentido, promovemos diversas iniciativas. No campo do meio ambiente contribuímos, entre outras ações, com o Proyecto Biodiversidad fazendo a expansão do centro de custódia para animais, uma instituição que ampara o programa de proteção aos ursos-de-óculos ou urso andino, espécie típica da região, sob ameaça de extinção. No campo da educação, o consórcio que integramos destinou recursos para o projeto *Escuela para Todos*, um programa de alfabetização que se tornou uma escola completa e hoje oferece educação de qualidade para 177 alunos do ensino fundamental.

Esses projetos, assim como outras iniciativas que temos desenvolvido nos campos da saúde e capacitação profissional, dão uma breve dimensão dos vários benefícios sociais que seguem as obras realizadas no círculo do Eixo Multimodal Amazonas Norte. Representam, assim, os reflexos locais de uma parceria estratégica mais ampla de integração física no âmbito continental, a

qual desde já tem acarretado muitas vantagens para a Região Norte do Peru e trará, com toda a certeza, outras mais no futuro próximo.

Processo igual se desenvolve no Sul peruano, onde, mais uma vez, a Odebrecht trabalha combinando a prestação de serviços em engenharia e construção com o exercício da responsabilidade socioambiental. Participamos do consórcio responsável pela construção da Rodovia Interoceânica Sul (Conirsa). Quando seus 710 km de extensão estiverem concluídos, a obra fará a primeira ligação do Brasil com o Oceano Pacífico através de uma via contínua entre a cidade peruana de Inápari – que faz divisa com a brasileira Assis Brasil, no estado do Acre – ao porto de San Juan de Marcona, no Oceano Pacífico. Mais precisamente, o contrato que está sendo executado prevê a construção, operação e manutenção das estradas que ligam as cidades de Iñapari a Inambari (trecho 3 – no departamento de Madre de Dios) e Inambari a Urcos (trecho 2 – no departamento de Cuzco).

Assim como acontece na Iirsá Norte, também desenvolvemos diversas iniciativas junto às comunidades locais na extensão do Corredor Viário Interoceânico Sul (Iirsá Sul). Assumindo seu papel como agente de mudanças e seu compromisso com a melhoria da qualidade de vida das populações que residem em nossa área de atuação, desde 2006 a Odebrecht e a Conirsa têm executado o Plano Integrado de Responsabilidade Social. Ademais, desde 2007, temos conduzido o Programa Itinerante de Apoyo a la Salud y Educación (PASE), um grande projeto realizado com o objetivo de informar e capacitar a população em temas de saúde preventiva. Está em desenvolvimento, no campo do meio ambiente, o Plan de Desarrollo “Interoceánica” Sul, em cujo âmbito representantes da Odebrecht, Conirsa, Conservation International e Pro Naturaleza têm atuado de maneira conjunta e cooperativa para promover iniciativas de conservação e desenvolvimento ao longo dos trechos 2 e 3 do Corredor Viário Interoceânico Sul.

A conjunta realização desses projetos revela a estreita cooperação que a Odebrecht e a Conirsa vêm desenvolvendo com o governo peruano, entidades privadas e a sociedade civil organizada no Peru – sempre com o objetivo de aliar o desenvolvimento sustentável das regiões onde nos inserimos com a melhoria na qualidade de vida das populações que serão favorecidas pelos serviços que prestamos.



Figura 3: Rodovias já concluídas na Iirsa Sul

Essas e tantas outras iniciativas representam o compromisso da Odebrecht com o desenvolvimento socioeconômico peruano. De 1979 até 2007, mais de 43.000 diferentes pessoas integraram a empresa e contribuíram em nossos projetos. Incluindo as concessões já em curso, são mais de 2.300 km de rodovias pavimentadas. Além disso, executamos mais de 240 km de canais de irrigação e mais de 180 km de sistemas de água potável. Perfuramos mais de 85 km de túneis para projetos de irrigação e construímos mais de 60 km de linhas de transmissão de energia.

Tem a Odebrecht aberto caminhos para o futuro do Peru na costa, na selva e na serra. Nesses quase 30 anos de parceria, atuamos sempre com vistas à satisfação de nossos clientes e com o firme compromisso de respeitar as particularidades socioambientais das regiões em que estamos presentes. Orientados pela Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO), acreditamos na potencialidade de nossos colaboradores e investimos em sua educação pelo trabalho. Somos a única empresa de engenharia e construção com origem estrangeira que permanece atuando no Peru de 1979 até hoje. Todos esses fatores são um forte incentivo para que trabalhemos cada vez mais e cada vez melhor com o fim de perpetuar e aprofundar a parceria de sucesso estabelecida entre a Odebrecht e o Peru.

---

# Grupo Andrade Gutierrez

---

## Brasil-Peru: uma parceria madura

### O peso da história

**B**rasil e Peru – como os demais países sul-americanos – ainda sofrem as consequências daquilo que, em termos coloquiais, poderia ser descrito como a ressaca histórica dos “quinhentos anos de periferia”, para usar a frase expressiva de Samuel Pinheiro Guimarães. Suas vidas econômicas e mesmo suas percepções políticas têm ainda as marcas de cinco séculos de vinculação assimétrica aos principais centros mundiais de poder, numa ligação que se modificou, mas não acabou, com a independência política obtida no primeiro quartel do século XIX. Ela permanece em função não só de assimetrias objetivas mas também da noção geral de um relacionamento centro-periferia, que, embora ainda real, é hoje menos marcante que o aparentemente percebido e aceito por consideráveis – e influentes – setores das respectivas opiniões nacionais.

Em nosso continente, um exemplo ilustrativo desse estado de coisas é dado pelo fato de que, ainda hoje, uma estrada que saia do Brasil e atravessasse os

Andes rumo ao litoral ocidental da América do Sul venha a ser considerada por segmentos insignes da nossa opinião pública mais como “saída para o Pacífico” do que obra de infra-estrutura capaz de facilitar a integração das economias de países vizinhos. Ou em sentido inverso, que o acesso ao Amazonas seja percebido, em países andinos, como primordialmente “uma saída para o Atlântico”. Em ambos os casos, tal atitude reflete a percepção, difundidíssima na opinião sul-americana, de que o importante é manter os laços com os centros do poder econômico mundial e não promover a aproximação entre economias vizinhas.

Em suas linhas gerais, tal quadro ainda persiste, mas também é evidente que se tem modificado significativamente não só em nível objetivo como também em subjetivo. No plano global, é bem verdade, a importância relativa dos grandes centros, em particular a dos norte-americanos, tem caído não em razão de uma decadência absoluta mas em função do progresso dos outros, em especial, das grandes economias emergentes e da, como consequência disso, propagação universal do poder. É significativo que, já em 2004, a revista inglesa *The Economist* assinalasse que, das dez maiores economias do mundo (medidas com base no poder de compra das moedas), quatro eram países em desenvolvimento ou em transição<sup>1</sup>. E, em janeiro de 2006, a mesma revista assinalava que, usando essa mesma base de aferição, as economias em desenvolvimento, em conjunto, haviam em 2005 respondido por um pouco mais da metade do produto mundial e por mais da metade do aumento do PIB global em dólares correntes<sup>2</sup>. Hoje, sem descer a maiores precisões estatísticas, a notória ascensão econômica da China e da Índia, a referência já corriqueira ao BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) como grandes potências em ascensão, a crescente aceitação de que é preciso modificar a composição e/ou a estrutura de votos de importantes instituições internacionais (FMI, Conselho de Segurança da ONU, Grupo dos 8) para melhor refletir a atual distribuição internacional de poder – tudo isso revela a gradual emersão de uma nova ordem internacional e a progressiva conscientização dessa tendência.

---

1 A survey of the world economy – The Dragon and the Eagle. *The Economist*, 2-8/10/2004.

2 *The Economist*, 21/1/2006.

## Uma nova realidade regional?

A América do Sul não pode encarar tais mudanças globais sem modificar a percepção de sua posição na cena mundial e da espécie de relacionamento que deve prevalecer entre os países que a integram.

Num mundo em que a posição dos países em desenvolvimento, no seu todo, era marcada, sobretudo, por um relacionamento assimétrico entre o centro e a periferia, as relações entre nações periféricas tendiam a orientar-se para um destes rumos: a adesão de algumas delas ao centro – e seu consequente alheamento às outras periféricas – ou, de forma alternativa, a busca de aglutinar os países periféricos a fim de modificar uma ordem econômica mundial vista como prejudicial aos interesses dos mais pobres ou, pelo menos, proteger-se melhor dos seus efeitos. Em certa medida, essa dicotomia ainda subsiste embora de maneira menos marcante.

Historicamente, a segunda opção tem sido com freqüência dificultada por desconfianças e efetivas divergências de interesses entre os supostos aliados. Vimos os resultados enfraquecedores dessas discrepâncias, por exemplo, na débil operacionalidade política do Grupo dos 77, nas décadas de 60 e 70 do século passado. Países que deveriam formar um grupo coeso, unido na defesa de medidas propensas a promoverem, em benefício comum, a reforma da ordem mundial vigente apenas se irmanavam no discurso, tendo, assim, extrema dificuldade em pôr-se de acordo sobre mecanismos corretivos concretos.

No âmbito regional, vimos problemas idênticos entravarem a concretização da grandiosa visão de integração da América Latina como um todo. Assim, o objetivo de integração dos países sul-americanos pode ser visto como expressão de um recuo estratégico: não sendo possível integrar a América Latina, tenta-se integrar a América do Sul – com resultados, pelo menos até agora, discutíveis... Por ocasião da convocação da I Reunião de Cúpula da América do Sul, nosso então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luís Felipe Lampreia, admitiu implicitamente essa condição ao afirmar, em artigo publicado na *Carta Internacional*, que a América Central e o Caribe não tinham sido incluídos naquela reunião em virtude não só da especificidade sul-americana mas também das ligações, em excesso diretas e próximas, daquelas regiões com a América do Norte, em especial com os Estados Unidos. Em outras palavras, certo número de países latino-americanos, periféricos todos, já haviam aderido ao centro não havendo razão de convidá-los para o encontro

sul-americano de Brasília. A evidente falha desse raciocínio é que a postura dessa ou daquela nação periférica relativamente ao centro se define em função de opções políticas, não de meridianos geográficos. Assim, como sabemos, encontram-se posições diversas e até contraditórias no interior da própria América do Sul e não só entre essa e a América Central ou o Caribe.

Já num mundo com tendência a diluir a concentração internacional de poder, a cooperação política e a integração econômica entre países em desenvolvimento podem assumir, em tese, um caráter mais construtivo e menos defensivo embora não desapareçam as divergências ligadas a possíveis diferenças de percepção ou a choques relacionados com interesses objetivos. Como a idéia central vem a ser a de criar ou consolidar ligações eqüitativas e frutíferas, não a de confrontar um adversário comum, o centro, no caso – o negócio, então, é associar recursos num empenho sinergético para assegurar que o resultado final seja superior à soma daquilo que as partes poderiam conseguir isoladamente. É esse o caráter que hoje se procura atribuir à integração da América do Sul e – mais especificamente relevante para o tema deste escrito – à cooperação Brasil-Peru. Tal situação permite ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva proclamar a alta prioridade conferida por seu governo à integração do subcontinente enquanto seu Ministro das Relações Exteriores afirma a intenção de manter com os Estados Unidos uma relação madura, de caráter mais estratégico, na qual Washington perceberia o Brasil como parceiro indispensável ao cultivo de relações estáveis com a América do Sul e mesmo com a África. Em outras palavras, não haveria, na percepção de Brasília, antinomia entre boas relações com os Estados Unidos e integração dos países sul-americanos já que o objetivo seria fortalecer esses países, não antagonizar o centro.

Essa linha de raciocínio parece nortear a política externa brasileira no subcontinente, mas não elimina a dificuldade em atingir o proclamado objetivo de integração da América do Sul. Além dos obstáculos inevitáveis à concretização de uma iniciativa dessa magnitude, ela esbarra em duas espécies de problema. O primeiro é a falta notória de eqüidade em um plano de integração entre economias que, embora classificadas, elas todas, como “em desenvolvimento”, apresentam entre si fortes assimetrias. Isso levaria, na percepção das mais débeis, a um claro desvio distributivo em favor das mais vigorosas da região, em particular a do Brasil. Do ponto de vista daqueles países,

isso tornaria ilusórios – ou pelo menos muito exagerados – os proclamados benefícios da integração. Públicas e notórias são, por exemplo, as insatisfações de países como Paraguai e Uruguai. A segunda espécie de problema é a divergência quanto à postura a tomar em relação ao centro – especialmente aos Estados Unidos. Enquanto alguns buscam estabelecer ou já estabeleceram vínculos especiais com Washington, seja sob a forma de acordos bilaterais de comércio, como o Chile ou o Peru, seja de caráter mais amplo, como a Colômbia, outros, como a Venezuela, só concebem uma união sul-americana se dirigida contra os Estados Unidos, considerados por Caracas o grande inimigo. Entre aqueles dois grupos, outros, como o Brasil, não vêem contradição entre as boas relações com Washington e a integração do subcontinente, mas não desejam uma associação econômica formalmente mais estreita com o poderoso Estado setentrional. Em suma, dadas essas divergências, até mesmo integrar apenas os sul-americanos – e não mais todos os latino-americanos – parece, na melhor das hipóteses, um objetivo de muito longo prazo. Nesse contexto, cabe, ainda que sem perder de vista o propósito final de integração da América do Sul, não descurar os esforços menos grandiosos, porém mais pragmáticos, de cooperação bilateral.

## Brasil-Peru

Países de enormes territórios, baixa densidade populacional e considerável diversidade geográfica, Brasil e Peru, embora em diferentes graus, enfrentam problemas internos relativos a desigualdades regionais e integração funcional das suas respectivas regiões.

No dizer de Enrique Cornejo Ramírez, “*el Perú es un país megadiverso en el que confluyen diversas razas, lenguas y ecosistemas lo que da una gran potencialidad en sectores como la agroindustria, el turismo o la industria forestal. Su compleja geografía, sin embargo, dificulta la integración física entre los peruanos y pone a prueba a la más sofisticada ingeniería.*”<sup>3</sup> O Brasil, sem os mesmos extremos de diversidade cultural e com uma geografia muito menos complexa, tem uma vasta experiência de lidar com desigualdades regionais e integração física de seu extenso território. Desenvolveu também uma base industrial diversificada,

<sup>3</sup> Cornejo Ramírez, Enrique. “La economía peruana y el desafío del crecimiento con inclusión social.” In: *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, n. 7, julho/setembro de 2007.

na qual se inscreve uma significativa indústria de construção civil, com empresas tecnicamente avançadas e economicamente sólidas, com ampla atuação na área internacional.

Essa complementação de necessidades e experiências oferece, pois, um vasto campo de cooperação possível no desenvolvimento da infra-estrutura peruana, um campo que já vem sendo explorado por empresas brasileiras com resultados positivos para as duas partes e perspectivas altamente promissoras. Trata-se de um campo que, além dos benefícios imediatamente ligados à política de incrementar a permuta bilateral na área de serviços, é importante para levar o desenvolvimento à economia peruana em seu conjunto e para incrementar o comércio de bens entre ambas as nações.

Um bom exemplo da importância das obras de infra-estrutura e da cooperação internacional é dado pelo ocorrido na região de San Martín, com a recuperação da estrada Fernando Belaúnde Terry. No ano 2000, os prefeitos membros da Associação de Municipalidades da área reuniram-se na localidade de Tocache para determinar que medidas deveriam ser tomadas com vistas a reverter o processo de crescente exclusão da região e como somar esforços para que tais medidas fossem postas em prática. Formou-se rapidamente o consenso de que a providência mais urgente e relevante era a recuperação (na verdade a reconstrução) da estrada Fernando Belaúnde Terry. No começo do ano seguinte, o diagnóstico foi confirmado por uma pesquisa realizada sob os auspícios do Projeto de Redução e Alívio da Pobreza, financiado pela Usaïd-Peru, sobre os nós de estrangulamento que impediam o progresso da região. Segundo a pesquisa, os principais seriam “o estado ruim da rodovia Fernando Belaúnde” e a “escassez e o custo excessivo da energia elétrica”. Só a deterioração da estrada, a cujas margens vivem mais de 107 mil pessoas, responderia por um prejuízo anual de 250 milhões de dólares. Finalmente, em setembro de 2002, os governos dos Estados Unidos e do Peru firmaram um Convênio de Doação com Objetivo Especial, cuja finalidade principal era reduzir de modo sustentável o cultivo, com fins ilegais, da coca. Foi esse acordo que possibilitou à Usaïd doar 25 milhões de dólares para a recuperação da estrada Fernando Belaúnde Terry, no trecho Juanjuí-Tocache. O Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos recebeu a incumbência de licitar, supervisionar e controlar a obra, cuja execução coube à construtora brasileira Andrade Gutierrez. Os trabalhos, iniciados em abril de 2004, foram

entregues ao governo peruano pela Usaïd, entidade que assinou o contrato com a Andrade Gutierrez, dezoito meses depois.

A importância da cooperação bilateral, no entanto, não se limita a aproveitar essa feliz oportunidade oferecida por necessidades e possibilidades complementares em uma área particularmente relevante para o desenvolvimento e a integração. O Peru é um país de considerável potencialidade e que tem sabido, nos últimos anos, expandir sua economia a um ritmo acelerado, embora enfrente, como assinala o citado artigo de Enrique Cornejo, o enorme desafio de assegurar que os benefícios desse crescimento se distribuam mais equitativamente. Entre os anos 2002 e 2005, o PIB expandiu-se a uma taxa anual média de 5% e, nos dois anos seguintes, ainda mais rapidamente. Assim, no período 2000-2007, o país apresentou a segunda maior taxa de crescimento da renda *per capita* na América Latina, atrás apenas do Chile. Nos primeiros cinco anos dessa década, a expansão foi assegurada sobretudo pelas crescentes exportações, mas nos dois anos seguintes ela foi sustentada principalmente pela demanda interna, que cresceu a 9% e 10,6% anuais, bem acima das taxas de incremento do PIB e das exportações. A população economicamente ativa (PEA) aumenta, porém, a um ritmo de 350.000 indivíduos por ano, cujo emprego só poderia ser assegurado por uma taxa anual de crescimento da ordem de 7%. Não chega, pois, a surpreender que, em 2004, o desemprego na economia peruana ainda fosse de 8,5% da população economicamente ativa e o subemprego, de 54%. Em suma, quase dois terços da PEA estava desempregada ou subempregada. Poderíamos ampliar o número de indicadores econômicos e sociais, numa enfadonha lista de cifras, mas só confirmaríamos a avaliação geral de que o Peru, sendo hoje um país com um bom desempenho econômico, ainda enfrenta um enorme desafio de inclusão social. A sustentação desse desempenho na economia e, consequentemente, as condições para a solução dos problemas sociais serão reforçadas num clima de cooperação bilateral, no qual assume relevância a remoção dos gargalos de infra-estrutura.

Assim, a presença no Peru de firmas brasileiras de engenharia civil é parte visível de uma cooperação madura entre ambos os países, uma cooperação que não se esgota na remoção de barreiras ao comércio e no consequente incremento no intercâmbio de bens. Isso é bem exemplificado pelo caso da Andrade Gutierrez, com uma importante carteira de projetos executados ou em andamento, relevantes não só para o melhor desempenho da economia

peruana como também, em certos casos, para a sua melhor integração no continente.

A empresa chegou ao Peru há pouco mais de quinze anos, em 1992, iniciando seus trabalhos de engenharia civil no país pela construção, em consórcio com empresas locais, na região de Piura, a quase 1.200 quilômetros ao norte de Lima, do cais de cargas líquidas de Talara, destinado a servir à mais antiga refinaria do país e atualmente a segunda em capacidade. Era preciso construir um cais para receber navios de até 35.000 toneladas de deslocamento bruto e a usina de tratamento de água para lastro. A obra hoje possibilita, em seguras condições, a atracação de navios-tanque para a carga de substâncias obtidas na refinaria e a descarga no mar da água usada para lastro em condições ecologicamente apropriadas.

Esse foi o primeiro passo de uma longa e frutífera história de cooperação. Outros viriam, sobretudo no setor rodoviário, mas também no de geração de energia elétrica, numa série de importantes projetos na área de engenharia civil que até hoje não cessou.

Dessa forma, já no período 1993-1995, executou a mesma empresa para o governo peruano uma importante obra de recuperação e manutenção de um longo trecho (235 quilômetros) da Estrada Pan-Americana Sul. Trata-se de uma das estradas de maior trânsito no país e permite a automóveis e caminhões fazer o trajeto sem interrupções entre Ica e Lima, dando condições para escoar a produção predominantemente agrícola da região servida pela rodovia para o principal mercado consumidor doméstico, o de Lima. Seguir-se-iam outros, como a recuperação e pavimentação da estrada Tarma-La Merced, 1996-98, ou da rodovia La Merced-Shankivironi, 1997-1999, que em parte coincidem no tempo com a realização do túnel de adução e obras conexas da central hidroelétrica San Gabán II, 1996-99.

Mais importante que a listagem de projetos individuais é, porém, a visão política endossada por todos os chefes de Estado sul-americanos na I Reunião de Cúpula da América do Sul, realizada em Brasília, no ano 2000, de que não bastava pôr termo a projetos individuais – era preciso discutir em conjunto a integração da infra-estrutura continental. Só dessa forma se conseguiria maximizar a contribuição desses empreendimentos para a realização do objetivo comum de integração. Foi assim que se aprovou a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (Iirsá) como foro para a

discussão integrada de projetos de infra-estrutura capazes de contribuir para a consecução do objetivo integracionista aceito por todos, mas que seria pouco mais que letra morta enquanto não fosse possível promover a integração física do continente.

A Iirsa projetou nove Eixos de Integração e Desenvolvimento. Desses, quatro envolvem o Peru, e três, igualmente o Brasil:

- Eixo do Amazonas – Iirsa Norte (Peru-Equador-Colômbia-Brasil);
- Eixo Iirsa Sul (Peru-Brasil-Bolívia);
- Eixo interoceânico (Brasil-Paraguai-Bolívia-Peru-Chile), e
- Eixo andino (Peru-Equador-Colômbia-Venezuela-Bolívia-Chile).

Como se pode ver, os “eixos de integração” aprovados pela Iirsa oferecem um elemento importante para o desenvolvimento de um trabalho sério de cooperação Brasil-Peru na área da infra-estrutura de transporte e comunicação. O eixo multimodal Amazonas Norte, por exemplo, estende-se por 960 quilômetros e compreende não apenas os trechos rodoviários entre Paita e Yurimaguas mas também os portos fluviais desse último local e de Iquitos, bem como as hidrovias oferecidas pelos rios Huallaga e Marañon, que completam a vinculação com a fronteira do Brasil. No tocante ao tema específico deste artigo, os projetos contemplados nos eixos Iirsa – muitos dos quais ainda estão em execução com a participação da Andrade Gutierrez e de outras empresas brasileiras – criam assim grandes possibilidades de incremento do intercâmbio entre um país com a já mencionada potencialidade do Peru e o Brasil, o mais importante mercado nacional da América do Sul.

## À guisa de conclusão

Como assinalado na parte inicial do artigo, integrar os países latino-americanos – como um jogo de soma positiva, no qual a associação dos países da América Latina poderia resultar em um ganho em relação ao que seria a mera agregação dos produtos nacionais da região – foi uma idéia que demorou a tomar pé nas respectivas capitais. Sua primeira expressão formal, bastante influenciada pelo pensamento da Cepal, foi o Tratado de Montevidéu I, de 1960. Por esse tratado se criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). Em tese, a integração deveria eliminar ou atenuar algumas das mazelas que achacam as economias em desenvolvimento, como a estreiteza

dos respectivos mercados internos e os conseqüentes obstáculos para a especialização e formação de economias de escala.

Por motivos brevemente aflorados em outra seção deste escrito, o ideal integracionista não prosperou da maneira prevista naquele tratado. Chegou-se dessa forma, duas décadas mais tarde, ao Tratado de Montevidéu II, que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), cujas realizações também ficaram aquém do formalmente anunciado objetivo.

Decorridos quarenta anos da assinatura do Tratado de Montevidéu I, o Brasil tomou a iniciativa de convocar, no ano 2000, uma reunião de cúpula dos países sul-americanos, considerados menos ligados aos Estados Unidos que os da América Central e Caribe e dotados, no conjunto, de especificidades que, em tese, deveriam facilitar uma aproximação mais íntima do que seria possível em relação à América Latina em sua totalidade. Surgia assim, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, a noção de um novo regionalismo continental, o sul-americanismo, conservada no atual.

Hoje, com a sabedoria fácil da retrospecção, parece claro que toda e qualquer idéia ambiciosa de integração regional – sul-americana ou latino-americana – deve ser vista como objetivo de longo prazo, de consecução desejável, porém remota. Sendo assim, mas sem nunca abandonar essa distante meta, cabe desenvolver pragmaticamente esquemas bilaterais de aproximação com nossos vizinhos, particularmente aqueles projetos que possam contribuir da mesma forma para a consecução daquele objetivo longínquo de integração regional. É nesse contexto que se enquadra a cooperação com o Peru na área de infra-estrutura.

---

# Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

---

## A internacionalização da Embraer

### Introdução

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



Legacy 600

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, 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 consequente 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.



Phenom 100 e Phenom 300

## 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).

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 negocou 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.



Vista aérea da sede da Embraer em São José dos Campos

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\$ 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 consequência 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 europeia, oferecendo serviços de manutenção e reparo de aeronaves civis e



Família Embraer 170/190

militares, motores e componentes, modificações e montagens de componentes estruturais e suporte de engenharia.

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 Marinha 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, e
- 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 8

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Outubro / Dezembro 2007

## Sumário

- 
- 5** Argentina e Brasil: contraste e convergência de estruturas

*Torcuato S. Di Tella*

- 
- 36** Bolívia: processos de mudança e política externa  
*Jean Paul Guevara Avila*

- 
- 49** Cultura, diversidade e acesso  
*Gilberto Gil*

- 
- 61** Ensaio sobre as grandes mudanças da política econômica chilena e seus principais legados  
*Osvaldo Sunkel*

- 
- 111** Colômbia: um país de contrastes  
*Alfredo Rangel*

- 
- 122** Equador: temas fundamentais  
*León Roldós*

- 
- 137** Guiana: impacto da política externa sobre os desafios do desenvolvimento

*Robert H. O. Corbin*

---

- 159** Paraguai: identidades, substituições e transformações

*Bartomeu Melià, s.j.*

---

- 173** Peru: entre os sobressaltos eleitorais e a agenda pendente da exclusão

*Martín Tanaka · Sofía Vera*

---

- 190** A República do Suriname e a integração regional

*Robby D. Ramlakhan*

---

- 207** Uruguai: breve evolução econômica e política

*Alberto Couriel*

---

- 220** O Estado de Direito e de justiça social no quadro da Alternativa Bolivariana para a América e o Caribe – ALBA

*Isaiás Rodríguez*

---

- 233** Koki Ruiz
-

# DEP

DIPLOMACIA  
Número 7

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Julho / Setembro 2007

## Sumário

---

7

A recuperação da economia argentina

*Aldo Ferrer*

---

26

Economia da Bolívia: diagnóstico e planos para 2008

*Luis Alberto Arce Catacora*

---

49

Um enfoque qualitativo da economia brasileira

*João Paulo de Almeida Magalhães*

---

83

A economia chilena e os desafios do desenvolvimento

*Mauricio Jelvez M.*

---

96

Economia colombiana na conjuntura:

uma aproximação crítica

*Dario Germán Umaña Mendoza*

---

120

A economia do Equador: um balanço e uma nova noção de desenvolvimento

*Fander Falconí Benítez*

---

151

Economia da Guiana: avaliação e projeções

*Rajendra Rampersaud*

---

- 
- 166** Paraguai, uma marcha lenta: situação e perspectiva econômica

*Dionisio Borda*

---

- 182** A economia peruana e o desafio do crescimento com inclusão social

*Enrique Cornejo Ramírez*

---

- 205** Suriname: evolução macroeconômica

*André E. Telting*

---

- 219** A economia do Uruguai: uma perspectiva empresarial

*Jorge Abuchalja*

---

- 231** A atual fase de crescimento da economia venezuelana

*Nelson Merentes*

---

- 251** Philip Moore: alma antiga em corpo moderno

*Agnes Jones*

---

# DEP

DIPLOMACIA  
Número 6

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Abril / Junho 2007

## Sumário

- 
- 5** Realidade da Argentina e região  
*Cristina Fernández de Kirchner*

- 
- 15** Diplomacia para a vida  
*Pablo Solón*

- 
- 35** Brasil 2007: pronto para crescer novamente  
*Guido Mantega*

- 
- 49** A integração regional: fator de desenvolvimento sustentável  
*Emílio Odebrecht*

- 
- 61** Em busca do crescimento com eqüidade  
*Ricardo Ffrench-Davis*

- 
- 76** Colômbia: desafios até 2010  
*Álvaro Uribe Vélez*

- 
- 91** Um plano para o Equador  
*Rafael Correa Delgado*

- 
- 97** Identidade cultural e *creolização* na Guiana  
*Prem Misir*

- 
- 109** Paraguai: Estado patrimonial e clientelismo  
*Milda Rivarola*

- 
- 132** Colonialidade do poder, globalização e democracia  
*Aníbal Quijano*

- 
- 180** Combate ao narcotráfico no Suriname  
*Subhaas Punwasi*

- 
- 193** Mercosul: projeto e perspectivas  
*Luis Alberto Lacalle de Herrera*

- 
- 202** Acerca da grandíssima importância de um partido  
*Hugo Chávez*

- 
- 229** Guayasamín por ele mesmo

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 5

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
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 Belaúnde*

---

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*

---

# D E P

DIPLOMACIA  
Número 4

ESTRATÉGIA POLÍTICA  
Abril / Junho 2006

## Sumário

- 
- 5 Objetivos e desafios da política exterior argentina  
*Jorge Taiana*
- 16 Bolívia, fator de integração  
*Evo Morales*
- 28 Desafios e perspectivas da economia brasileira  
*Paulo Skaf*
- 44 Programa de governo (2006-2010)  
*Michelle Bachelet*
- 66 A armadilha do bilateralismo  
*Germán Umaña Mendoza*
- 86 A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca): um desafio permanente  
*Rosalía Arteaga Serrano*
- 101 A Guiana – vinculando o Brasil ao Caribe: um potencial que encontra a sua oportunidade  
*Peter R. Ramsaroop*  
*Eric M. Phillips*
-

- 
- 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  
*Roberto Lavagna*
- 
- 12     Os movimentos indígenas na Bolívia  
*Álvaro García Linera*
- 
- 32     Vinte anos de democracia  
*José Sarney*
- 
- 42     Perspectivas eleitorais no Chile.  
Rumo a um quarto governo da “Concertación”?  
*Carlos Huneeus*
- 
- 68     O verdadeiro desafio do atual processo  
de paz na Colômbia: a aplicação da lei de verdade,  
justiça e reparação  
*Marta Lucia Ramírez de Rincón*
- 
- 81     Os problemas de governabilidade da  
democracia equatoriana  
*Osvaldo Hurtado*
-

---

95

Guiana: entre a história e a realidade  
*Christopher Ram*

---

106

Objetivos e desafios da economia paraguaia  
*Ernst Ferdinand Bergen Schmidt*

---

119

A economia peruana: balanço,  
perspectivas e propostas  
*Enrique Cornejo Ramírez*

---

142

As relações entre o Brasil e o Suriname:  
ponto de vista de um empresário  
*Robert J. Bromet*

---

150

Uruguai: critérios básicos para uma  
proposta de esquerda  
*Alberto Couriel*

---

178

O regime democrático pode ser imposto?  
*Alfredo Toro Hardy*

---

193

Documentos:  
Carta dos Presidentes Hugo Chávez e Tabaré Vázquez  
aos Presidentes dos países da América do Sul

---

197

A reinvenção do real  
*Ferreira Gullar*

---

# DEP

DIPLOMACIA      ESTRATÉGIA      POLÍTICA  
Ano I      Número 2      Janeiro / Março      2005

## Sumário

---

5	Perspectivas do Mercosul <i>Eduardo Duhalde</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*

---

# D E P

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

*Maria 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*

---



