



BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

22

CADERNOS PROLAM/USP



USP

LT_{FR}

CARTA AOS LEITORES

Chegamos com este no vigésimo segundo número de nossa revista, cumprindo com o nosso objetivo de promover estudos analíticos sobre a América Latina, que priorizem pela interdisciplinaridade e os estudos comparativos. Tal missão envolve um rol de competências ímpar, que só pode se concretizar graças à dedicação e ao trabalho em equipe.

Já são muitos os que participam deste importante instrumento de discussão acadêmica e difusão de conhecimentos sobre a América Latina. A este crescente número de pesquisadores, devemos o fato de a nossa revista prosperar como canal de divulgação acadêmico, ganhando, em nossos dias, projeção internacional de grande importância.

Assim, começamos este número agradecendo aos nossos colaboradores, aos pareceristas e à editora LTr, que em sua parceria com o PROLAM/USP, muito tem contribuído para o sucesso do *Brazilian Journal of Latin American Studies* — Cadernos PROLAM/USP. Em razão da diversidade de assuntos relativos à integração da América Latina, vale a pena, como de costume, fazer uma prévia dos trabalhos que dão corpo a este número.

Cecília Vitto analisa a atuação do ministro da economia argentino José Ber Gelbard (1917-1977) na política econômica do terceiro governo peronista (1973-1976). Tal política tinha a designação de “*Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*” e se sustentava por meio da aliança entre as organizações sindicais, o empresariado nacional e o Estado. O artigo consiste, portanto, em uma explanação sobre os objetivos e o desfecho deste último grande momento do peronismo.

Aos interessados na situação da ordem política no continente, recomendamos a leitura do artigo de Fabio Luiz Barbosa, que escreve sobre a deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo, ocorrida em junho de 2012, em um processo de *Impeachment* de legitimidade contestável. Barbosa tece a teia das articulações políticas que levaram a deposição do presidente, e analisa o governo Lugo no complexo contexto de demandas sociais do Paraguai.

Fernanda Figueiras nos brinda com um pertinente ensaio sobre a identidade latino-americana: ela comenta o pan-americanismo de José Martí (1853 – 1895). Da riqueza de ideias do notável pensador cubano, é dado realce ao ideário do autoctonismo. Anti-imperialista que era, espectador da segunda metade do XIX, Martí é bem retratado no texto de Figueiras, de maneira que o trabalho que se apresenta é uma boa “porta de entrada” para o pensamento do Mártir da independência cubana.

Vívian Urquidi e Bruna Muriel Fuscaldo exploram as transformações institucionais por que passam as sociedades da Bolívia e do Equador a partir da luta pelo reconhecimento das populações tradicionais destes dois países andinos. Tais transformações têm como cerne a implantação do conceito de Estado Plurinacional e são orientadas pelo ideário indígena do “*Sumák Kawsay/Bem vivir*”, que prioriza a harmonia com a natureza e ação social comunitária.

Juliane Caravieri Martins Gamba contribui com um trabalho sobre a economia chilena contemporânea. A autora explora pontos importantes como a proposta de política de desenvolvimento da CEPAL e o seu abandono pelo governo Chileno no início da década de 1970, a bonança econômica propiciada pelo modelo agroexportador e, principalmente, a grande contradição deste novo modelo de não conseguir converter seu sucesso econômico em políticas sociais.

Fazendo uso da teoria do circuito inferior da economia, Alexandra Cárdenas, Danton Bini e Jhon Jairo Bejarano apresentam seu estudo comparativo sobre a comercialização de alimentos de rua em São Paulo e Bogotá. Os autores sinalizam para questões capitais, como a importância econômica e social da atividade, e de problemas decorrentes de tal atividade, como as questões sanitárias, ambientais e as referentes ao subemprego.

Um interessante trabalho sobre a relação do sistema de proteção de patentes com o desenvolvimento e acessibilidade do tratamento da AIDS é apresentado por Julio C. Costa Navarro, Maria C. Cacciamali, Amaury P. Gremaud, José R. Carvalheiro, Moacyr C. Nobre e Sílvia Cradenas-Prado. O artigo é o produto de um estudo comparativo que analisa o sistema de combate à AIDS no Brasil e no México, levando em conta o contexto do sistema TRIPS.

No tocante à política ambiental, María de Lourdes Cárcamo Solís, Arminda Ruiz González, María Mercedes León Sánchez escrevem sobre a crise florestal em Monte Alto Valle de Bravo, no México. As autoras salientam a importância da ação participativa na formulação de políticas públicas. O artigo é o produto de uma longa pesquisa desenvolvida na comunidade envolvida com o problema pesquisado, e prova ser um bom exemplo de pesquisa participante.

Sobre questões trabalhistas, Katiúscia M. Galhera Espósito analisa as transformações dos sindicatos de metalúrgicos mexicanos, transformações estas que são feitas com o recurso da transnacionalização e organização em rede. Tal modelo é uma opção viável diante da difusão de métodos de produção flexível, a partir da década de 1970, que enfraqueceram a capacidade de reivindicação dos sindicatos em todas as partes do mundo.

Encerramos o presente número com a resenha de autoria de Irma Porto do livro *“Televisão Pública, para quem e para quê”* de Teresa Montero Otondo (Annablume, 2012) que discute aspectos importantes da comunicação audiovisual, como os impactos das tecnologias de multimídia e os desafios para a implantação da televisão pública. No contexto das comunidades latino-americanas, a televisão pública é apresentada como importante instrumento de aproximação e da prática da cidadania, o que a torna um elemento importante no processo de integração.

Boa Leitura!

Os editores

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL TERCER GOBIERNO PERONISTA Y LAS PRINCIPALES RUPTURAS ENTRE LAS GESTIONES DE GELBARD Y RODRIGO^(*)

THE ECONOMIC POLICIES OF THIRD PERONIST GOVERNMENT AND THE MAJOR RUPTURES BETWEEN THE POLICIES OF GELBARD AND RODRIGO

*Cecilia Vitto^(**)*

Resumen: Este trabajo analiza la política económica llevada a cabo durante el tercer gobierno peronista (1973-1976). En particular, se examinan las características que asumió la gestión de José Ber Gelbard (mayo de 1973 - octubre de 1974) y sus principales puntos de ruptura con respecto al denominado “Rodrigazo” de junio de 1975. Con este propósito, se aborda el estudio de los objetivos y de los resultados de estas políticas, haciendo hincapié, asimismo, en las alianzas de clase en que ambas se sustentaban.

Palabras clave: Peronismo, Política Económica, Rodrigazo, Plan Trienal, Gelbard.

Abstract: This paper analyzes the economic policy carried out during the third Peronist government (1973-1976). In particular, we examine the features of José Ber Gelbard management (May 1973 - October 1974) and the main points of rupture with the so-called “Rodrigazo” of June 1975. For this purpose, the study addresses the objectives and outcomes of these policies, focusing also on the class alliances in which both were based.

Keywords: Peronism, Economic Policy, Rodrigazo, Three-year Plan, Gelbard.

(*) Se agradecen los valiosos comentarios realizados por Daniel Azpiazu y Ricardo Aronskind a versiones anteriores de este artículo, eximiéndolos de toda responsabilidad en cuanto a eventuales errores u omisiones.

(**) Becaria doctoral del CONICET, Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en Economía Política con Mención en Economía Argentina (FLACSO) y doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO). E-mail: <ceciliavitto@gmail.com>. Recibido em 13.08.2012 e aceito em 30.05.2013.

INTRODUCCIÓN

El tercer gobierno peronista (25 de mayo de 1973 – 24 de marzo de 1976) representó uno de los períodos más complejos y controvertidos de la historia argentina reciente. El peronismo volvía al poder luego de dieciocho años de proscripción, en un contexto de significativa movilización social y de gran expectativa por parte de vastos sectores de la población. En tal contexto, la política económica delineada inicialmente no era ajena a estas perspectivas de cambio.

Esta propuesta, simbolizada en la figura de José Ber Gelbard (quien estuvo al frente del Ministerio de Economía entre la asunción del gobierno, en mayo de 1973, y octubre de 1974) residía en la implementación del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*, programa que expresaba una “alianza” entre los trabajadores organizados, el Estado y los empresarios nacionales. Apoyado en tales sectores, y en el marco del funcionamiento de la segunda etapa del régimen de acumulación de capital basado en la industrialización por sustitución de importaciones, el Plan establecía una planificación integral de la economía que se proponía, entre otras cuestiones, obtener la plena vigencia de la justicia social, garantizar una alta calidad de vida, contribuir a la integración latinoamericana, reconstruir el Estado, modificar la estructura tributaria del país y redimensionar las relaciones de fuerza en el agro y en la industria.

Por otro lado, luego de la gestión de Gómez Morales, en junio de 1975 asumió Celestino Rodrigo como ministro de Economía e implementó una fuerte devaluación y un significativo incremento tarifario, con el objetivo proclamado de mejorar las cuentas externas y fiscales.

Varios autores coinciden en señalar que el “Rodrigazo” implicó un fuerte quiebre respecto del programa inicial del tercer gobierno peronista (Restivo y Dellatorre, 2005; Abalo, 1976; Leyba, 2003; Horowicz, 2005; y Marongiu, 2006), dado que representaban proyectos antagónicos. Otra interpretación, en cambio, sostiene la existencia de una continuidad entre ambas políticas, señalando que las medidas efectuadas a mediados de 1975 eran una consecuencia “lógica” que se derivaba de las inconsistencias de la política inicial del gobierno (De Pablo, 1980), y argumentando que el “caos” económico que tuvo lugar con posterioridad al “Rodrigazo” — que incluía una significativa inflación junto con una paralización de la actividad económica — tenía su origen en las limitaciones del programa original (De Pablo, 1980; y Ferrer, 1977).

En tal sentido, la discusión sobre la existencia o no de un quiebre entre ambas políticas no resulta menor ya que conduce a una pregunta sustancial: ¿fue el programa de Gelbard el que generó la situación de crisis económica, o la misma se explica, fundamentalmente, por un giro en la política económica en el marco de las disputas políticas en el seno del peronismo? En tal contexto, este trabajo busca analizar la política económica llevada a cabo durante el tercer gobierno peronista. En particular, se pretende examinar las principales características que asumieron las gestiones de Gelbard y de Rodrigo, y las relaciones de continuidad y quiebre que pueden establecerse entre las mismas.

El trabajo está integrado por cinco apartados. En el primero, se presentan los principales lineamientos del programa económico de Gelbard, en el marco de la instrumentación del

Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. En el segundo, se describen las principales características que asumió la política de *shock* llevada a cabo por Celestino Rodrigo en junio de 1975. En el tercero, se introducen las principales interpretaciones existentes sobre las líneas de continuidad y ruptura entre ambas políticas; mientras que, en el cuarto, se reflexiona sobre las principales vinculaciones que pueden establecerse entre el “Rodrigazo” y el proyecto inicial del tercer gobierno peronista, particularmente en lo referente a los objetivos y los resultados de las políticas implementadas. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

I – LA POLÍTICA ECONÓMICA DE JOSÉ BER GELBARD: PRINCIPALES LINEAMIENTOS

El tercer gobierno peronista aunaba una diversidad de sectores con orientaciones y expectativas sumamente disímiles, cuya unidad se asentaba, básicamente, en la indiscutible figura de Perón. El núcleo central de la alianza que representaba el regreso del peronismo al poder, se encontraba en el movimiento sindical organizado en la CGT y en la agrupación empresaria que reunía a los pequeños y medianos empresarios nacionales (la CGE). La propuesta de dicha alianza tenía como uno de sus estandartes principales la defensa del mercado interno y de un capitalismo “nacional”, con pleno empleo y con una distribución del ingreso favorable a los asalariados⁽¹⁾.

El programa económico inicial del tercer gobierno peronista, residía, fundamentalmente, en la implementación del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*. Este plan establecía una planificación integral de la economía que buscaba la “reconstrucción y la liberación nacional” y que abarcaba múltiples aspectos de la vida económica.

Una de las intenciones prioritarias del programa inicial del tercer gobierno peronista, era la búsqueda de compatibilizar la acumulación de capital con una distribución del ingreso más equitativa. El Plan preveía alcanzar, entre 1973 y 1977, una tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios del 7,5% anual acumulativo, ritmo que se apoyaría en una alta tasa de incremento de la inversión, en el aumento de la productividad del capital instalado y en la duplicación del volumen de las exportaciones de mercancías. Estas previsiones suponían una reorganización de la estructura económica y del capital que se encontraba asociada, fundamentalmente, a la promoción de la pequeña y mediana empresa, al estímulo a las exportaciones industriales y a la redefinición del papel del Estado⁽²⁾, y que implicaba, asimismo, un significativo redimensionamiento del poderío económico del sector agropecuario más concentrado⁽³⁾.

(1) Dentro de la alianza que llegaba al poder en 1973 se encontraban también los grupos juveniles de izquierda, los cuales habían tenido un significativo protagonismo en los años finales de la “Revolución Argentina” y durante la campaña electoral — siendo alentados por Perón desde su exilio en Madrid — y se encontraban a la espera de reafirmar su posición dentro del movimiento, en detrimento de la “burocracia sindical”, con la que estaban fuertemente enfrentados.

(2) La promoción de la industria nacional, las exportaciones industriales y el uso de la tecnología local; así como la redefinición del papel del Estado se fomentaron mediante distintas legislaciones, entre las que se destacan las que regulaban la entrada de capitales extranjeros (Ley n. 20.557), el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas (Ley n. 20.568), el trabajo y la producción nacional (Ley n. 20.545), la promoción industrial (Ley n. 20.560) y el funcionamiento de las empresas del Estado (Ley n. 20.558).

(3) En el redimensionamiento del sector agropecuario resultaron cruciales las Leyes ns. 20.535 y 20.573, mediante las que se establecían nuevas facultades para las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos (León y Rossi, 2003), y por medio de

El ritmo de crecimiento de la economía proyectado, debía ser un medio en pos de conducir a una transformación profunda de la estructura socioeconómica del país, considerándose esencial el logro de una distribución equitativa de los logros del progreso económico. Se pretendía garantizar, para el año 1977, una participación de los asalariados en el ingreso similar a la de 1955 (47,7%), lo que significaba un aumento de más de 5 puntos porcentuales respecto del valor de 1973.

De esta manera, se buscaba fomentar una redistribución del ingreso a favor de los asalariados, a partir de un incremento de los salarios reales por encima de la productividad media de la economía, previéndose un incremento de éstos del orden del 7% anual acumulativo. Asimismo, se preveía una expansión del empleo que suponía el logro de la plena ocupación para el año 1977, proyección que se encontraba estrechamente asociada a las metas de crecimiento económico e inversión.

En este marco, la política de ingresos se constituía en uno de los pilares principales del plan económico. La política económica llevada a cabo por Gelbard, tenía, como uno de sus núcleos centrales el denominado “Pacto Social”, consistiendo, en términos generales, en una política concertada entre los sindicatos (la CGT), los empresarios (la CGE) y el Estado que incluía, luego de un incremento salarial inicial, un congelamiento de precios y salarios. A tal fin, una de las principales medidas que se puso en práctica fue un incremento de salarios (una suma fija de \$200), a partir del primero de junio de 1973, que debió ser absorbido en su totalidad por el sector no asalariado, respetándose, asimismo, los aumentos por convenios ya pactados. Este aumento suponía un intento de paliar la fragmentación salarial dado que, al ser igual para todos, impactaba en mayor medida en los sectores con menores ingresos (Testa, 1975, p. 61)⁽⁴⁾. Una vez trasladados los mayores costos derivados del reajuste tarifario, los precios debían mantenerse congelados hasta el 1º de junio de 1975. Así como estos últimos, los salarios también debían mantenerse congelados hasta esta fecha, con un ajuste a mediados de 1974 por aumento de productividad.

El congelamiento de precios efectuado se complementaba asimismo con la reducción de los mismos de una serie de productos de la canasta familiar y de otros que afectaban el poder de compra de los asalariados — como alimentos, productos farmacéuticos, artículos de indumentaria y calzado — fijándose una disminución del valor de la carne en el mercado de Liniers y en las carnicerías, y estableciéndose un precio máximo para el trigo para asegurar importes razonables para la harina (Rougier y Fiszbein, 2006, p. 117). Estas medidas, aplicadas de manera conjunta con el incremento salarial señalado, pretendían no solamente contribuir al objetivo estructural de incrementar la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, sino también generar una estabilización en el corto plazo de los precios, buscando contener el proceso inflacionario.

las cuales el Estado buscaba controlar el comercio externo de dichos productos, para asegurar una adecuada colocación de los saldos exportables y garantizar los precios de los productores. En esta misma línea, merece mencionarse el impuesto a la renta normal potencial de la tierra, que buscaba alentar la expansión de la actividad y premiar a los productores más eficientes, ya que al tratarse de un impuesto fijo, castigaría en mayor medida a los que menos producían. Por último, el anteproyecto de Ley Agraria, propuesto pero nunca aprobado por el Congreso, disponía la expropiación de las tierras improductivas, proponiendo su explotación bajo regímenes de propiedad estatal o cooperativa.

(4) Asimismo, se determinó un incremento de las asignaciones familiares (40%) y de las jubilaciones (28%), estableciéndose también un aumento de las tarifas de bienes y servicios suministrados por el sector público, el cual sería diferencial (tratando de que recayera sobre aquéllos que tuvieran una mayor capacidad económica).

De esta manera, la política efectuada tenía un claro objetivo redistributivo. En primer lugar, la política tarifaria diferencial buscaba asumir un “sentido social”, ya que los incrementos se establecerían según su impacto en la distribución del ingreso. En este mismo sentido puede considerarse la política de precios y salarios, en particular la suba de las remuneraciones llevada a cabo de manera conjunta con el congelamiento de los precios. En este marco, la creación de la *Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida*, encargada de analizar la evolución del costo de vida y de poner en práctica medidas de defensa y acrecentamiento del poder adquisitivo de los salarios, también estaba en consonancia con dicha meta. Por último, en el *Plan Trienal* (1973, p. 49) se establecía que la política redistribucionista no se agotaba en el “cómputo tradicional de la participación de la remuneración de los asalariados en el ingreso” y en estructuras tarifarias favorables a los sectores más postergados, sino que existía un concepto más profundo, asociado tanto a la puesta en marcha de una reforma tributaria, como al incremento de los bienes sin contraprestación (salud, educación, alimentación escolar) y al subsidio de otros bienes como la vivienda.

2 – LA POLÍTICA ECONÓMICA DE CELESTINO RODRIGO

En el contexto signado por la muerte de Perón y la posterior renuncia de Gelbard, y luego de la gestión de Gómez Morales, el 2 de junio de 1975 asumió el cargo de Ministro de Economía el Ingeniero Celestino Rodrigo. En el día de su asunción, Rodrigo dirigió un mensaje al país, en el que estableció los principales lineamientos de la política que se implementaría. En éste, sostenía que los principales enemigos del pueblo eran el terrorismo y la especulación, y que el pueblo, para combatir a esta última, debía abstenerse de “derrochar”, eliminando la demanda excesiva de bienes — sobre todo de origen importado — absteniéndose de comprar aquellos bienes cuyos precios habían sido distorsionados por la especulación.

El 4 de junio, las drásticas medidas fueron anunciadas. Éstas incluían una “maxidevaluación”, que implicaba la duplicación del valor del dólar para transacciones financieras, pasando de \$ 15 a \$ 30; un aumento de 80% del dólar turista; y un aumento de 160% del dólar para transacciones comerciales, pasando de \$ 10 a \$ 26. Asimismo, se estableció un considerable aumento tarifario (que implicó una suba de entre 40% y 60% en las tarifas de gas, de entre 40% y 50% en las de electricidad, y de 75% en las de consumo industrial y del transporte). Se estableció también un incremento de la nafta común (181%) y de la nafta especial (172%); una liberación de la tasa de interés de los certificados transferibles de depósito a plazo fijo; y un aumento del cospel de subte de 150%⁽⁵⁾.

Se trataba de una política de *shock*, dada la intensidad y lo sorpresivo del ajuste realizado. La misma suponía una fuerte transferencia de ingresos en detrimento del sector asalariado, a través del incremento de los precios de los bienes y servicios; así como una recuperación de la deficitaria situación fiscal del Estado, mediante el incremento de las

(5) En esta misma línea de liberalización de los precios, el 18 de junio 1975 se firmó un Acta-Compromiso con la industria automotriz que establecía que, durante dos años, las fábricas terminales postergarían las remesas en divisas al exterior que debieran realizar en concepto de importaciones de bienes; así como tampoco remesarían utilidades al exterior. A cambio, los vehículos automotores producidos por las empresas firmantes quedarían excluidos del sistema de fijación oficial de precios (Horowicz, 2005, p. 292).

tarifas de los servicios públicos; y la mejora de los precios agropecuarios y la resolución de los problemas existentes en el “frente externo”, lo que se pensaba lograr fundamentalmente a partir la devaluación de la moneda.

Las medidas aplicadas suponían un enorme perjuicio para la industria, dado el encarecimiento de los insumos importados — imprescindibles para la producción — que la fuerte devaluación del tipo de cambio implicaba. De esta manera, implicaba una fuerte traslación de ingresos desde los sectores asalariados e industriales hacia los exportadores y el sector agropecuario. Asimismo, de manera concomitante al deterioro del poder adquisitivo del sector asalariado, se pretendía debilitar el poder de los sindicatos, en el marco del enfrentamiento de estos últimos con el ala “de derecha” del partido (Di Tella, 1983; Torre, 2004; De Riz, 1987).

Estas medidas fueron acompañadas por una suba salarial de tan sólo 38%, y por el posterior anuncio hecho por la Presidente el 6 de junio, que el salario mínimo sería incrementado un 65%. Este mismo día, asimismo, se reabrieron las paritarias sin fecha límite, dejando el resto de los salarios librados a lo que cada una de ellas resolviera. No obstante, el 9 de junio, Isabel Martínez de Perón advertía que los aumentos que debían negociarse en las paritarias no debían superar el 38% determinado originalmente. La CGT, no obstante, se opuso a dicho límite y, en un marco de significativa movilización obrera, a mediados de mes el gobierno dió libertad a empresarios y sindicatos para que negociaran los salarios en el ámbito de cada industria

En este marco, se “lograron” incrementos que rondaban entre 60% y más del 200%. Sin embargo, la Presidenta Isabel Perón anunció, el 28 de junio, la anulación de lo decidido en las paritarias, dictaminando un incremento salarial del 50%, que sería seguido por dos reajustes posteriores, de 15% cada uno. La reacción sindical fue contundente: el 7 y el 8 de julio se llevaron a cabo dos paros generales, siendo la primera vez en la historia que las organizaciones gremiales realizaban esta medida de protesta a un gobierno peronista (Restivo y Dellatorre, 2005, pp. 84-85). Ante la importancia de la huelga, la presidenta eliminó los topes salariales establecidos, y los convenios que antes habían sido eliminados fueron convalidados por el Gobierno. La principal consecuencia de este proceso fue la renuncia de López Rega y, varios días más tarde — el 21 de julio — de Celestino Rodrigo. Asimismo, los sindicatos pasaron a detentar un rol central dentro del escenario político, convirtiéndose en el principal respaldo del gobierno (Di Tella, 1983, p. 215-216).

3 – PRINCIPALES INTERPRETACIONES SOBRE LAS LÍNEAS DE CONTINUIDAD Y RUPTURA

Antes de considerar las principales rupturas y continuidades entre las gestiones de José Ber Gelbard y de Celestino Rodrigo, resulta imprescindible pasar revista a las principales interpretaciones existentes dentro de la literatura disponible. En términos generales, esta última se divide entre los autores de cuya lectura se desprende que habría existido una continuidad entre ambas políticas, y los que sostienen que habría existido un quiebre.

Entre los que sostienen que habría existido una continuidad, hay autores de distinto signo ideológico. En este grupo se encuentran De Pablo (1980) y Ferrer (1977).

Dentro de esta primera interpretación, De Pablo, autor ideológicamente hostil a la experiencia de Gelbard, considera a la política implementada por Rodrigo como la consecuencia lógica de la primera. De manera rudimentaria, el esquema es el siguiente: si se distorsionan los precios relativos como consecuencia del aumento de salarios y de las rigideces en el nivel de precios (que es lo que habría hecho Gelbard), entonces necesariamente se deriva la necesidad de un programa de ajuste como el llevado a cabo por Rodrigo. De Pablo explicita esta posición, al sostener que “Rodrigo no es ni un intruso ni un traidor al proceso iniciado el 25 de mayo de 1973, sino más bien la consecuencia directa de la política económica de Gelbard” (De Pablo, 1980, p. 246). Si bien en sí mismas las políticas económicas son totalmente diferentes, de esta visión se desprende que habría continuidad entre las mismas, en tanto de una se desprende necesariamente la otra. Esta interpretación sostiene que Rodrigo, dentro de un mismo programa, habría tratado de arreglar las distorsiones que se generaron como correlato de una deficiente implementación inicial del mismo. Es en este sentido que sostiene que la búsqueda deliberada del salario real era el “precio que había que pagar para lograr el mantenimiento del pleno empleo vía la superación de la crisis de la Balanza de Pagos” (De Pablo, 1980, p. 185).

Ferrer, por su parte, si bien sostiene que el plan Rodrigo supuso un intento de cambio brusco de política; argumenta que el proceso de hiperinflación con recesión recibió un impulso definitivo en el tercer trimestre de 1975 (es decir, luego del “Rodrigazo”), pero que “sus causas profundas se estaban incubando desde tiempo atrás” (Ferrer, 1977, p. 47), estableciendo así una relación de continuidad entre la evolución de las variables económicas post-junio de 1975 y la política inicial del gobierno. En este mismo sentido, este autor afirma que “en 1973 no existían recursos disponibles para cubrir la expansión de los gastos corrientes del gobierno y el déficit sin una explosión inflacionaria y el descalabro del sistema, como efectivamente ocurrió a partir de 1975” (Ferrer, 1977, p. 41). De esta manera, para Ferrer, el resultado de la política económica de Gelbard fue un deterioro de la posición financiera del Estado, que redundó en un déficit fiscal y condujo a la hiperinflación de mediados de 1975⁽⁶⁾.

Otros autores, en cambio, sostiene la existencia de un quiebre entre ambas políticas. Dentro de este grupo, Abalo (1976), si bien considera que fue a partir de la renuncia de Gelbard que se generó un quiebre en la política económica, sostiene que fue Celestino Rodrigo quien llevó a un punto culminante al caos de los precios y de los tipos de cambio, barriendo con los últimos controles de precios. Para Horowicz (2005), entre el Pacto Social y el “Rodrigazo” también existiría un claro quiebre, representando, incluso, distintos tipos de peronismo. En esta misma línea, Restivo y Dellatorre (2005) sostienen que la política económica llevada a cabo por Celestino Rodrigo también representa una clara ruptura, no sólo en relación a la política de Gelbard, sino en términos históricos. Marongiu (2006),

(6) Este autor, si bien critica aspectos parciales de la experiencia de Gelbard, vinculados especialmente a los desequilibrios no atendidos, no reniega, a diferencia de De Pablo, de la intervención gubernamental en la economía. Otra diferencia sustantiva entre ambos autores remite a la “inevitabilidad” del paquete económico. Mientras De Pablo “naturaliza” el Rodrigazo, pensándolo como desemboque necesario de las políticas dirigistas previas, Ferrer cuestiona la necesidad de este tipo de políticas de *shock* (así como de las denominadas “gradualistas”), a las que contraponen una política de inversiones integrada, considerando que esta elección de política económica remite, en última instancia, a un problema político más que técnico. Al respecto, véase Ferrer, 1977, p. 95-101.

por último, en un artículo que analiza las políticas de Rodrigo y de Mondelli, sostiene una tesis similar⁽⁷⁾. No obstante, si bien estos autores señalan la existencia de un quiebre, no profundizan especialmente en la temática.

4 – PRINCIPALES PUNTOS DE RUPTURA DEL “RODRIGAZO” RESPECTO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA INICIAL DEL TERCER GOBIERNO PERONISTA

A partir de todos estos elementos, cabe preguntarse: ¿Existe una ruptura en la política económica durante el tercer gobierno peronista, y en tal caso, en qué se basa la misma? Haciendo una somera revisión de ambas políticas, pueden establecerse significativos quiebres en varios aspectos, que abarcan desde los principales lineamientos hasta las consecuencias económicas de las mismas:

- Las medidas de precios y salarios implementadas poseían objetivos contrapuestos. El Pacto Social contenía varios elementos progresivos, entre los que se encuentran la política tarifaria (las tarifas de servicios públicos buscaban tener un incremento diferenciado según su impacto en la distribución del ingreso); la política de precios, en particular el congelamiento de los mismos y la revisión de los aumentos ocurridos durante 1973, “a fin de determinar aquellos injustificados y retrotraerlos a sus justos niveles” (Poder Ejecutivo Nacional, 1973, p. 313); la política salarial (aumentos de salarios, de asignaciones familiares, del salario y la jubilación mínima “con la finalidad de restituir al salario su poder adquisitivo, independientemente de los mayores esfuerzos que se realicen en materia de rebajas y congelación de precios de productos esenciales, y reparar injusticias evidentes en sectores postergados”) (Poder Ejecutivo Nacional, 1973, p. 313), y la reforma tributaria. La política económica de Celestino Rodrigo, en cambio, tenía objetivos fundamentalmente regresivos, dado que buscaba deteriorar la participación de los asalariados en el ingreso, para, cuanto menos, incrementar los saldos exportables, y equilibrar las cuentas fiscales.
- Ambos programas suponían un contrapuesto lugar de la **industria**. Mientras el *Plan Trienal* buscaba fortalecer la industria nacional, y en particular el sector de las pequeñas y medianas empresas; el “Rodrigazo” pretendía, en contraposición, realizar una traslación de ingresos desde esta última hacia el sector agropecuario/exportador.
- En estrecha conexión con lo anterior, puede sostenerse que ambas políticas económicas pretendían una muy diferente inserción del país en el **escenario internacional**. El programa de Gelbard buscaba fomentar la exportación de productos manufacturados y el desarrollo de una tecnología local para mitigar la dependencia con los grandes centros industriales, vinculado a una profundización del régimen de acumulación de capital basado en la industrialización por sustitución de importaciones. En contraposición, el plan de Rodrigo suponía una articulación con el

(7) Así, sostiene: “el Plan económico de Rodrigo (...) implicó un violento cambio de rumbo respecto a las políticas basadas en el Pacto Social que había implementado el gobierno justicialista hasta el momento. Puede decirse que este plan es el certificado de defunción de este acuerdo entre trabajadores, empresarios y Estado” (Marongiu, 2006, p. 5).

mercado mundial a partir de la exportación de materias primas, y en perjuicio de la industria (Leyba, 2003, p. 152). Es en tal sentido que puede considerarse que el mismo constituyó un anticipo de la política que — a partir de 1976 — sería implementada por Martínez de Hoz en el marco de la dictadura militar que pondría fin definitivamente a la industrialización sustitutiva.

- Los programas suponían un rol contrapuesto del Estado. El programa delineado en el *Plan Trienal* y llevado a la práctica por Gelbard suponía una activa intervención de éste, un lugar central del mismo en la planificación económica y un fortalecimiento de su capacidad operativa. En contraposición, el “Rodrigazo” implicó el momento inicial de un progresivo desmantelamiento de las políticas de regulación por parte del Estado. Este último plan suponía además un rol de la política económica llevada a cabo por éste como “sinceramiento” de las variables económicas, en contraposición a la política de Gelbard, que consideraba a la misma como instrumento de transformación social y de mejora de las condiciones de vida.

- El lugar de los **asalariados** en ambas políticas también difería sustantivamente. El *Plan Trienal* pretendía, explícitamente, incrementar la participación de los asalariados en el ingreso nacional, llevando a cabo varias medidas para incrementar los ingresos, particularmente de los sectores más postergados, con la finalidad de asegurar una distribución del ingreso más equitativa. El plan de *shock* de Rodrigo, en cambio, dado que implicaba un fuerte incremento de precios y de tarifas aplicado de manera conjunta con un aumento salarial muchísimo menor, suponía una retracción deliberada del salario real.

- En estrecha relación con el punto anterior, otra ruptura entre ambos programas refiere al rol del **consumo**. Si bien el *Plan Trienal* sostenía que éste debía incrementarse en menor medida que la inversión (con vistas a liberar recursos para la acumulación de capital), se preveía un aumento sustantivamente mayor del consumo de los sectores asalariados, lo que se encuentra vinculado a la meta de incrementar la participación de estos sectores en el ingreso. En contraposición, el programa de Rodrigo propiciaba, explícitamente, la necesidad de disminución del consumo, con el objetivo de aumentar la disponibilidad de bienes para la exportación y generar disponibilidad de ahorro.

- El lugar contrapuesto del salario se encuentra estrechamente vinculado, asimismo, al lugar de los **sindicatos** dentro de cada plan económico. En el proyecto de Gelbard, éstos tenían un lugar central, siendo uno de los pilares en los que se sustentaba el programa de concertación. Contrariamente, el “Rodrigazo” supuso un intento de debilitar el poder de los mismos, en el marco de una lucha entre el sector del partido basado en los gremios y el ala política de la derecha.

- Los dos programas tenían una muy diferente visión del lugar que debía tener el **sistema financiero**. El *Plan Trienal* sostenía que el mismo tenía que estar al servicio del fomento de las actividades que se considerasen prioritarias, debiendo estar integrado no sólo con el sector productivo sino con las necesidades sociales básicas

(Poder Ejecutivo Nacional, 1973, p. 30). En cambio, el plan de Rodrigo pretendía incrementar significativamente el endeudamiento en moneda extranjera.

- Asimismo, también difería el tratamiento que ambos programas buscaban brindarle a las empresas según **origen del capital**. Mientras el proyecto inicial del tercer gobierno peronista buscaba fomentar el desarrollo de la burguesía nacional⁽⁸⁾, y particularmente de la pequeña y mediana empresa; Rodrigo pretendía igualdad de tratamiento para las empresas extranjeras y nacionales, siempre que las primeras cumplieran con la ley. De esta manera, se proponía “la eliminación de los defectos de la ley de inversiones extranjeras que hacen imposible su actuación en el país, sobre todo la discriminación sobre los capitales ya radicados”, tratando de promover la inversión extranjera dentro de “reglas de juego razonables”⁽⁹⁾.
- Ambos programas se apoyaban, en suma, en **alianzas de clase** contrapuestas. La política de Gelbard se sustentaba en una “alianza defensiva”⁽¹⁰⁾, en la que la burguesía nacional (nucleada en la CGE) y el sindicalismo organizado (en torno a la CGT) tenían un lugar central. El “Rodrigazo”, en contraposición, representó una política tendiente a beneficiar a los exportadores de materias primas, sumamente beneficiados por la devaluación de la moneda, lo cual implicaba una “alianza” con el sector agropecuario que el proyecto de Gelbard buscaba redimensionar, a partir de las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos y del intento de implementación del impuesto a la renta normal potencial de la tierra y del ante-proyecto de Ley Agraria.
- Si las políticas de Gelbard y Rodrigo diferían sustantivamente en términos de sus principales lineamientos, también es posible establecer significativas rupturas entre ambas en términos de los resultados de las mismas.

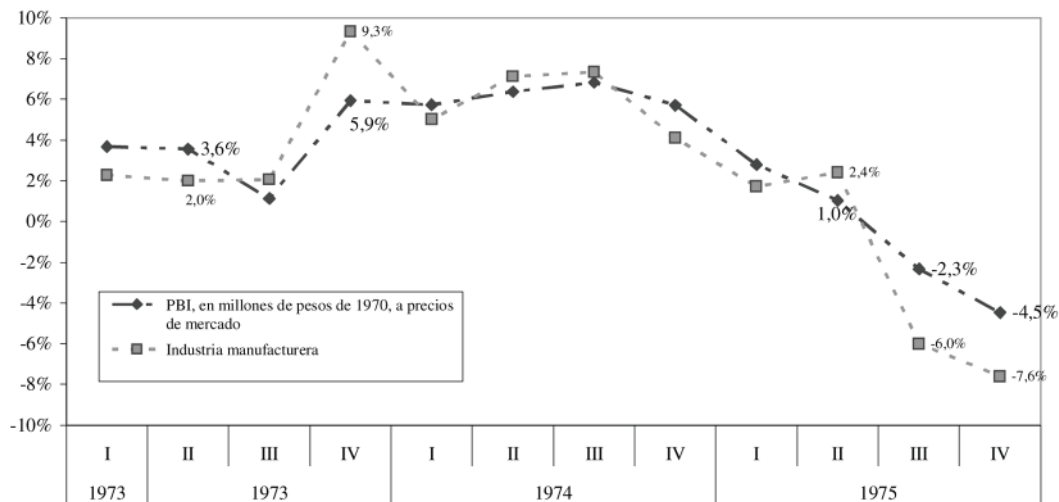
Una de las primeras cuestiones a considerar es la evolución del **producto bruto interno**. En tal sentido, resulta sumamente relevante que, durante la gestión de Gelbard, éste tuvo un crecimiento ininterrumpido, que en ciertos trimestres llegó a superar el 6% y que no se alejaba considerablemente de las metas establecidas. El producto industrial, en 1973 y 1974, tuvo incrementos que se encontraban en consonancia con el comportamiento del producto agregado. En contraposición, como correlato del “Rodrigazo” se produjo una paralización de actividad económica, y en particular, de la actividad industrial de país: como se desprende del Gráfico n. 1, en el tercer trimestre de 1975, el producto bruto industrial tuvo una caída de 6%, que se profundizó en el último trimestre del año, cuando la misma fue de 7,6%.

(8) Esta fracción del capital se encontraba vinculada al abastecimiento del mercado interno a partir de la producción de bienes de consumo popular, siendo conducida por grandes firmas industriales oligopólicas, con capacidad para establecer acuerdos con los sectores asalariados.

(9) Véase discurso de Celestino Rodrigo del día 28 de junio, en *Boletín Semanal del Ministerio de Economía*, n. 89, 18 de julio de 1975.

(10) En términos de O'Donnell (1977) esta “alianza defensiva”, compuesta por las fracciones más débiles de la burguesía urbana y el sector popular, durante la segunda fase de la industrialización sustitutiva se había opuesto sistemáticamente a los planes de estabilización llevados a cabo durante las fases descendentes del ciclo, y en 1973 llegaba por primera vez en la historia argentina por sí sola, con exclusión de la gran burguesía, a sustentar la alianza gobernante.

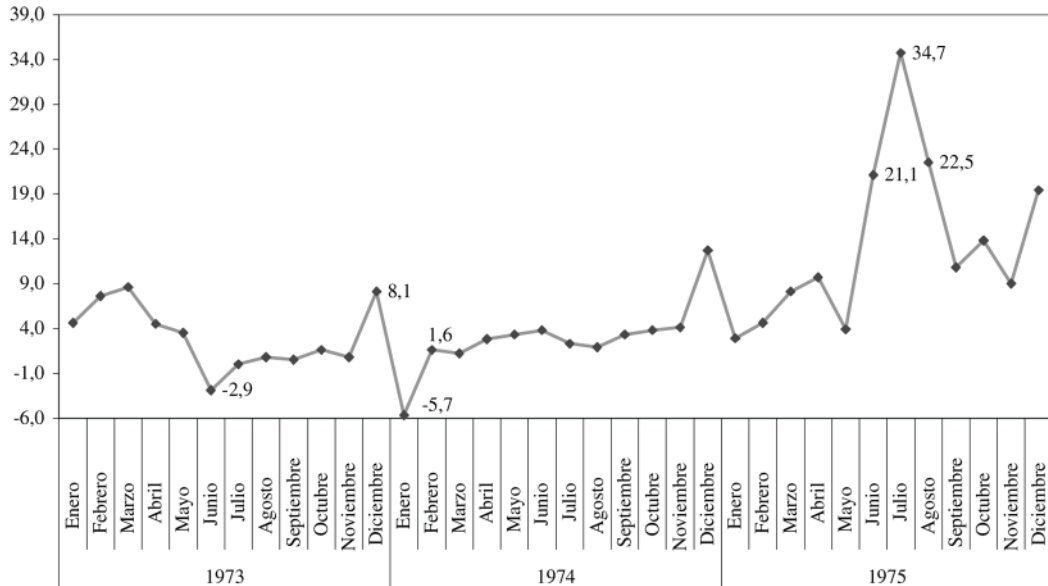
Gráfico n. 1 — Evolución interanual del producto interno y del producto industrial. 1er. Trimestre 1973-4to. Trimestre 1975 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de FIDE.

Otro punto sustantivo a considerar es el que refiere al control de la **inflación**. Puede considerarse que la gestión de Gelbard tuvo una eficacia “decreciente” en lo que respecta a este punto. Si bien durante los primeros meses de su implementación el Pacto Social tuvo un resultado positivo en términos de la estabilización del nivel de precios (entre junio y noviembre de 1973, el incremento intermensual del nivel de precios minoristas fue en promedio de 0,1%), vinculado tanto al poder de arbitraje del nuevo gobierno como al propicio escenario internacional; a partir de abril de 1974, comenzaron a producirse aumento de los precios más significativos (de alrededor del 3%). No obstante, como puede observarse en el Gráfico n. 2, fue como consecuencia del “Rodrigazo” que se produjo sin lugar a dudas el mayor incremento del nivel de precios del período (en junio, julio y agosto los mismos tuvieron una suba intermensual de 21,1%, 34,7% y 22,5%, respectivamente, que contrasta claramente con las subas verificadas anteriormente, siempre inferiores a dos dígitos).

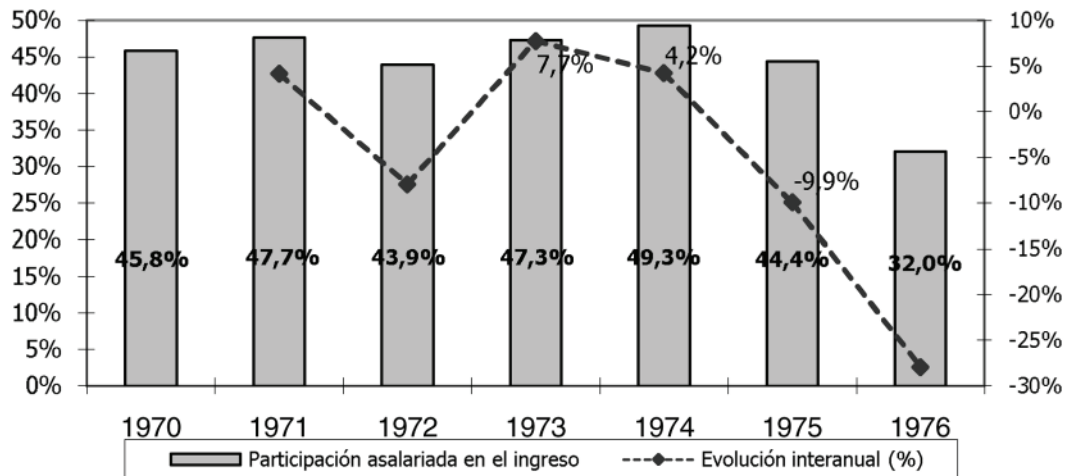
Gráfico n. 2 — Evolución intermensual de Índice de Precios al Consumidor, enero 1973-diciembre 1975 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

Encuanto a la **participación de los asalariados en el ingreso**, resulta relevante que, mientras en 1973 y 1974 la misma se incrementó, llegando a representar en este último período prácticamente el 50% del ingreso; en 1975 (año del “Rodrigazo”) descendió a menos del 45% (Gráfico n. 3).

Gráfico n. 3 — Participación asalariada en el ingreso, 1970-1976 y evolución interanual (en porcentajes)



Nota: se tomó en consideración la versión “habitual” de la distribución del ingreso, en pesos corrientes o con sueldos y salarios y producto deflactados por índice de precios implícitos en el producto. Incluye aportes patronales.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Orsatti (1983).

De manera concomitante al quiebre producido en la actividad industrial y en la participación asalariada en el ingreso, otro de los principales quiebres entre ambas políticas refiere a la evolución de la desocupación. En tal sentido, puede sostenerse que uno de los principales logros del plan económico de Gelbard, fue reducir sustancialmente la **desocupación**. Mientras el *Plan Trienal* estimaba una desocupación urbana para el año 1973 de 6,2%, en octubre de 1974 la misma fue de tan solo 3,4% (superando así la previsión para dicho año, de 5%). De esta manera, prácticamente se lograba el cumplimiento de la meta de alcanzar el pleno empleo. En contraposición, luego del “Rodrigazo” la tasa de desocupación del total de aglomerados urbanos verificó una ligera suba (pasando de 3,5% en mayo de 1975 a 3,8% en el mes de octubre).

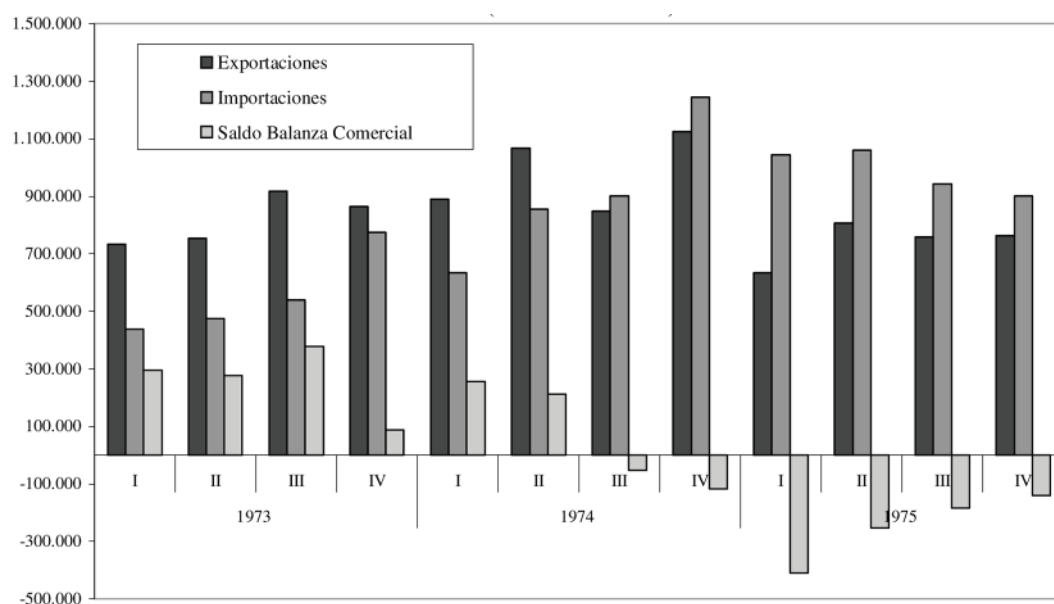
Otra ruptura entre las consecuencias de ambos programas refiere a la evolución del **consumo**. Como consecuencia de la implementación del *Plan Trienal*, éste evolucionó durante todo este período positivamente y prácticamente a la par del crecimiento del PBI (incluso en ciertos trimestres por encima de este último). En contrapartida, como consecuencia del “Rodrigazo”, el consumo se desplomó; merma que se produjo de manera conjunta con un fuerte incremento de los precios al consumidor (superior al 20% intermensual).

Una última cuestión sustantiva a considerar es la evolución del **comercio exterior**. El programa de Gelbard pretendía lograr un incremento de las exportaciones totales y especialmente las de origen industrial. Esta política buscaba otorgarle sustentabilidad al proceso de desarrollo, acotar la dependencia de divisas con respecto al sector agropecuario, y superar definitivamente el estrangulamiento externo. En tal marco, si bien el año 1973 había tenido un superávit comercial superior a los 1.000 millones de dólares; a partir del tercer trimestre de 1974, la balanza comercial se tornó deficitaria, lo que se encuentra vinculado en buena medida a la modificación abrupta del escenario internacional, que produjo un significativo incremento de las importaciones asociado fundamentalmente al aumento de los precios de las mismas.

No obstante, cabe analizar la evolución del sector en el marco de la propuesta del gobierno, particularmente en lo referente a la búsqueda de incentivar las exportaciones industriales. Durante la segunda etapa de la industrialización sustitutiva las exportaciones industriales habían crecido a tasas muy superiores con respecto a las ventas externas totales, alcanzando su mayor incidencia relativa durante el tercer gobierno peronista. Entre 1964 y 1975, la participación de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) dentro del total se incrementó más de 12 puntos porcentuales, pasando de representar poco más del 7% a alrededor del 20% del total en un lapso de poco más de diez años. Ahora bien, resulta significativo que el mayor dinamismo de las MOI se produjo, fundamentalmente, en el período correspondiente al tercer gobierno peronista, por lo que podría sostenerse que — en el marco del incentivo que se les brindó a las mismas durante la segunda etapa de la industrialización sustitutiva — la política de incentivo a las mismas fue relativamente exitosa en términos del significativo dinamismo que obtuvieron. Sobre todo en 1974, año en el cual, pese al magro desempeño previamente señalado, las exportaciones industriales crecieron a una tasa que duplicaba la del total de las ventas al exterior (Vitto, 2010).

El “Rodrigazo”, en cambio, buscaba la mejora de los precios agropecuarios y la resolución de los problemas existentes en el “frente externo”, lo que se pensaba lograr fundamentalmente a partir la devaluación de la moneda. Si bien a partir de la implementación de dicha política el déficit de la balanza comercial disminuyó, esto fue producto, como se visualiza en el Gráfico n. 4, de que la disminución de las importaciones entre el segundo y el tercer trimestre de 1975 fue mayor a la caída de las exportaciones, con un severo impacto recesivo en el nivel de la actividad industrial, debido a la mayor dificultad para la obtención de insumos necesarios para la producción. Es en tal sentido que puede sostenerse que esta política condicionaba y se contraponía al proyecto de promoción de las exportaciones industriales aplicado inicialmente, dado que el encarecimiento de los insumos afectaba significativamente a las empresas tanto productoras como exportadoras de bienes industriales⁽¹¹⁾.

Gráfico n. 4 — Evolución de las exportaciones, importaciones y balanza comercial 1973-1975 (en miles de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL.

5 – REFLEXIONES FINALES

Como se analizó, pueden establecerse significativos quiebres entre el Pacto Social y el “Rodrigazo”, tanto en lo referente a los objetivos de política económica, a la alianza de clases en que ambas políticas se sustentaban, como a los resultados de las mismas.

En este marco, se considera errónea la tesis de la continuidad — cuyo máximo exponente es De Pablo (1980) — dado que la misma no toma en consideración ni el cambio en la

(11) No obstante, merece mencionarse que el paquete implicaba también, de haber triunfado, un tipo de cambio muy fuertemente favorable a cualquier actividad exportadora, por lo que el sector industrial concentrado con capacidad exportadora también podría haberse beneficiado en este punto de ese cambio en los precios relativos.

situación política con posterioridad a la muerte de Perón ni la consecuente modificación de las alianzas en el interior del peronismo, estableciendo una línea directa y sin mediaciones entre las “inconsistencias” en la política económica implementada y la necesidad de “corrección” de la misma (para esta lectura, el plan de ajuste). Esta interpretación supone, por ende, una lectura del “Rodrigazo” principalmente como “sinceramiento” de las variables macroeconómicas, omitiendo, en consecuencia, el componente netamente político e ideológico de la política de *shock* implementada, vinculado al desmoronamiento de la “alianza defensiva” en que se había sustentado el programa inicial del gobierno. Asimismo, considera que el descalabro de las principales variables macroeconómicas a mediados de 1975 tiene sus causas “profundas” en las inconsistencias del programa económica de Gelbard, omitiendo el efecto desestabilizador de la política de *shock*.

No obstante, debe decirse que hay un aspecto señalado por Brodersohn (1973) que debe rescatarse, ya que permite matizar la interpretación y valorar un aspecto de dicha tesis. Este autor sostiene que el elevado “colchón de reservas internacionales” existente en el momento de asunción del gobierno peronista constituía un vínculo crucial que podía permitir el proceso de compatibilización de los objetivos de crecimiento de exportaciones y redistribución de ingresos a los asalariados. Así, en un escrito de 1973 argumentaba: “mientras maduran los proyectos necesarios para mejorar y consolidar la posición externa, las necesidades inmediatas de mejorar la participación de los asalariados en el ingreso puede ser financiada con una parte de las reservas internacionales. Pero así como el ‘colchón externo’ puede ser utilizado para facilitar la etapa de ajuste hacia una superación de la barrera externa a fin de dar lugar a tasas de crecimiento compatible con el pleno empleo, también puede servir para financiar un esquema de política económica que desemboque, como en el pasado, en una nueva crisis externa con su secuela posterior de depresión cíclica y aceleración del ritmo inflacionario” (Brodersohn, 1973, p. 57-58).

Asimismo, sostiene: “el conjunto de factores precedentes indica que el ciclo de expansión económica por encima de las pautas históricas — dado el rezago en el ajuste cambiario — terminaría por generar tarde o temprano una nueva crisis externa, salvo que se suponga que el favorable comportamiento de los términos del intercambio se mantenga en el futuro y que aumente significativamente la productividad agropecuaria. De no ser así la eventual crisis requerirá para equilibrar el Balance de pagos y reconstruir las reservas internacionales, revertir la tendencia expansiva del ciclo a través de una política monetaria restrictiva y de una política de ingresos favorable a los sectores exportadores en contra de los asalariados urbanos” (Brodersohn, 1973, p. 60).

Esto establece una cierta continuidad entre ambos programas ya que los “augurios” de Brodersohn se vieron cumplidos prácticamente en su totalidad. Durante la gestión de Gelbard, el tipo de cambio no se modificó lo cual, sumado a la abrupta modificación del escenario internacional (que supuso un derrumbe de los términos del intercambio y crecientes presiones a la política de congelamiento de los precios, dado el incremento de los valores de los insumos importados) ponía de manifiesto la necesidad de realizar ciertos ajustes en la política de concertación. Esto no significa, no obstante, que la manera en la que tenían que ser “resueltos” muchos de los problemas era una política de *shock* como la que efectivamente se llevó a la práctica.

Si bien no es el objetivo de este trabajo, resulta menester señalar que el programa de Gelbard tenía significativas debilidades estructurales, asociadas, en buena medida, al lugar estructural de las fracciones de capital que lo impulsaban, que fueron exacerbadas por el cambio del contexto mundial. No obstante, esto no implica que el programa se “agotó” económicamente, sino que sobre sus debilidades (y en particular, sobre las debilidades del gobierno en términos de su capacidad de articulación de una alianza hegemónica y de consolidación de un sujeto social capaz de llevar adelante un modelo sustentable de desarrollo) se montó otra estrategia, basada en intereses y fracciones totalmente contrapuestos. Es en este sentido que, considerados ambos programas en su esencia, puede sostenerse que existe una radical ruptura entre las políticas de Gelbard y Rodrigo.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

- ABALO, Carlos. El derrumbe del peronismo y la política económica del gobierno militar. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 27, p. 85-98, noviembre-diciembre 1976.
- BRODERSOHN, Mario. Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-1972. *Problemas económicos argentinos*, Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1973.
- DE PABLO, Juan Carlos. *Economía política del peronismo*. Buenos Aires: el Cid Editor, 1980.
- DE RIZ, Liliana. *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1987.
- FERRER, Aldo. *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- HOROWICZ, Alejandro. *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Edhasa, 2005.
- LAVAGNA, Roberto. Aldo Ferrer y la política económica de posguerra (II), *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 17, n. 68, p. 654-664, enero-marzo 1978.
- LEYBA, Carlos. *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*. Buenos Aires: Biblos, 2003.
- MARONGIU, Federico. Políticas de shock en la agonía del estado peronista: el Rodrigazo y el Mondelliazio. *MPRA Paper 6338*, University Library of Munich, Alemania, 2006.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. *Boletines Semanales*, Buenos Aires: Editorial Codex, 1975.
- O'DONNELL, Guillermo. Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 16, n. 64, p. 523-554, enero-marzo 1977.
- ORSATTI, Álvaro. La nueva distribución del ingreso en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 23, n. 91, p. 315-337, octubre-diciembre 1983.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL. *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*. Buenos Aires: Editorial Codex, 1973.
- RESTIVO, Néstor y DELLATORRE, Raúl. *El rodrigazo, 30 años después*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.
- ROUGIER, Marcelo; FISZBEIN, Martín. *La frustración de un proyecto económico*. El gobierno peronista de 1973-1976. Buenos Aires: Manantial, 2006.
- TESTA, Víctor. Aspectos económicos de la coyuntura actual (1973-1975). *Cuadernos del CICOSO*, Buenos Aires, Serie Polémica, n. 5, 1975.
- TORRE, Juan Carlos. *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2004.
- VITTO, Cecilia. El comercio internacional en el tercer gobierno peronista y en la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n. 254, p. 82-109, ago./sep. 2010.

A DEPOSIÇÃO DE LUGO E OS LIMITES DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

*THE DEPOSITION OF PRESIDENT LUGO AND THE LIMITS
OF DEMOCRACY IN LATIN AMERICA*

Fabio Luis Barbosa dos Santos^()*

Resumo: Analisamos neste texto as circunstâncias da deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo consumada em junho de 2012, relacionando as motivações imediatistas que desencadearam o golpe às tensões que caracterizam a questão agrária no Paraguai, bem como aos limites da transição democrática operada no país desde o final da ditadura comandada por Alfredo Stroessner em 1989.

Palavras-chave: Fernando Lugo; Paraguai; Golpe; Democracia.

Abstract: This article analyses the circumstances in which Paraguayan president Fernando Lugo was deposed in June 2012, relating the immediate motivations that triggered the coup to the tensions that characterize the land issue in Paraguay, as well as to the limits of the democratic transition that has followed the end of the dictatorship led by Alfredo Stroessner in 1989.

Keywords: Fernando Lugo; Paraguay; Coup; Democracy.

(*) Doutor em História Econômica. Professor da UNILA (Universidade Federal da Integração Latino-Americana). Esta pesquisa integrou o projeto “Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul” do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *E-mail:* <fabioarbosasantos@gmail.com>. Recebido em 30.10.2012 e aceito em 08.05.2013.

MARCO GERAL DA ELEIÇÃO DE LUGO

A eleição de Fernando Lugo como presidente paraguaio em 2008 representou a primeira alternância à dominação colorada na política paraguaia desde a ascensão de Alfredo Stroessner ao poder em 1954. A ditadura comandada pelo general chegou a termo em 1989 por meio de um golpe militar liderado por um subordinado seu, o general Andrés Rodríguez. Eventos dramáticos que animaram a política nacional nos anos seguintes, como o assassinato do vice-presidente Argaña em 1999 e a subsequente renúncia de Cubas Grau perante a pressão popular (o chamado “marzo paraguayó”), as desventuras que levaram o general Lino Oviedo ao exílio e à prisão (e a dissidência intracolorada que liderou), entre outros, não transbordaram os marcos da dominação colorada. Embora a gestão do Estado após a ditadura envolvesse, em alguma medida, o compartilhamento do aparelho estatal com a oposição conservadora, a transição paraguaia foi operada pelo mesmo partido que sustentou a ditadura, caso singular no continente. Neste contexto os liberais, rivais dos colorados nos marcos da política conservadora desde o final do século XIX, enxergaram na adesão à candidatura Lugo nada mais do que um caminho para reaproximarem-se do Poder Executivo.

Por outro lado, o campo popular identificou nesta novidade política uma oportunidade para avançar demandas há muito represadas. País pouco industrializado, que apresenta o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) mais baixo da América do Sul aliado a uma das maiores concentrações de riqueza do continente, o foco das tensões sociais desde o final da ditadura tem sido a questão agrária. Relata-se que no dia seguinte à deposição de Stroessner registraram-se três ocupações de terra⁽¹⁾.

As tensões no campo paraguaio acentuaram-se a partir dos anos 1990 ante a explosão do cultivo da soja, atividade protagonizada principalmente, embora não exclusivamente, por empresários de origem brasileira associados às transnacionais do agronegócio, conhecidos como “brasiguaios”. Estima-se que em 1973 o cultivo de soja ocupava 40 mil hectares no país. Em 1996, a superfície plantada aproximava-se de 1 milhão de hectares. Com a introdução de sementes transgênicas no final do decênio, calcula-se que a fronteira da soja avançou em média 125 mil hectares por ano nas safras seguintes, alcançando 2,8 milhões de hectares no ciclo agrícola de 2010/2011 (PALAU, 2012). Nesse período, o país manteve altas taxas de crescimento, rompendo com a letargia prevalente desde a construção de Itaipu: em 2010, por exemplo, o ritmo da expansão da economia paraguaia só ficou atrás do Catar. Atualmente, é o quarto exportador mundial de soja e o nono de carne bovina. Essa agressiva penetração do agronegócio incidiu na composição da classe dominante no país, cuja anatomia é resumida pelo sociólogo Tomas Palau:

De ese modo, se conformó la estructura del poder real en Paraguay, basada fundamentalmente en cuatro grupos: la oligarquía ganadera, los narcos, los “empresarios” y las multinacionales. Como quedó dicho, el primero es el más antiguo; el segundo

(1) “En la tarde del 3 de febrero de 1989, los sin tierra con el apoyo de sus organizaciones ocupan dos latifundios improductivos de 10 mil y 11 mil hectáreas en la localidad de Maracaná, distrito de Curuguaty (Canindeyu) y otro de 5 mil hectáreas en Limoy, distrito de Minga Porá (Alto Paraná). Estas ocupaciones, realizadas en el mismo día de la apertura democrática, significaban la emergencia de numerosos casos de conflictos que permanecían ocultos por temor a la represión del régimen depuesto, eran el preludio de las masivas ocupaciones de tierra que vendrían posteriormente y representaban una dura prueba para la nueva administración del gobierno.” (RIQUELME, 2003)

y el tercero se instalaron con Stroessner; el último es el poder emergente a partir del golpe de 1989 y está integrado por quienes pasan a ser los “adalides” de la democracia mínima que rige en el país hoy. (PALAU, 2012, p. 226)

A expansão concomitante da soja e da pecuária em um contexto em que se esgotava a disponibilidade de terras do Estado (as chamadas “*tierras fiscales*”), acirrou as contradições entre o agronegócio e os modos de vida de orientação camponesa, além de causar devastação ambiental no oriente do país e no Chaco, onde encontra-se ameaçado, por exemplo, um dos últimos grupos aborígenes que vive em isolamento voluntário no continente, os ayoreo. Como uma resposta a este movimento, recrudescceu a resistência organizada de camponeses e indígenas no único país oficialmente bilíngue do cone sul, que se expressou em uma dinâmica de luta pela terra e repressão estatal familiar aos países latino-americanos.

Fernando Lugo, embora não tivesse uma militância reconhecida no campo da esquerda⁽²⁾, projetou-se como figura política por meio de uma atuação episcopal afinada com a sensibilidade social característica da teologia da libertação, exercida no interior do país neste contexto de aguçamento das tensões no campo. Como candidato, fez da reforma agrária a sua principal promessa de campanha, arrebanhando o apoio daqueles que empatizavam com as mudanças sociais.

Esposada pelos setores populares, mas lastreada na estrutura partidária liberal, a candidatura de Lugo consumou um casamento de conveniência, em que ensejos díspares convergiram sob o desígnio comum de derrotar os colorados. Como decorrência, seu triunfo eleitoral pode ser interpretado antes como uma rejeição à situação prevalente do que como um triunfo da esquerda, em um país em que as forças populares estiveram asfixiadas por meio século de dominação colorada, na maior parte sob ditadura, e encontram dificuldades em solidificar instrumentos de política autônoma. Neste sentido, a eleição de Lugo encontra paralelo em outros casos no continente, em que desconhecidos alçaram-se ao Poder Executivo por meio de arranjos políticos *ad hoc*, em uma conjuntura de desprestígio dos partidos e dos políticos convencionais, desgastados diante da impopularidade do receituário neoliberal. Questionado sobre as convicções políticas do novo presidente, um futuro integrante do governo resumiu o espírito prevalente: não me perguntem sobre quem entra, mas sim sobre quem sai.

SOBRE O GOVERNO LUGO

Dentre aqueles que simpatizaram com a vitória de Lugo, há dúvidas em relação à vontade política que o governo demonstrou para transformar a realidade, mas há consenso sobre os obstáculos que enfrentou. Eleito com 40,9% dos votos em uma aliança com os liberais, que indicaram o vice-presidente, as agremiações no campo da esquerda que integraram a coligação elegeram 3 dentre os 80 deputados, e um igual número de senadores de um total de 45. Para constituir maioria nas câmaras, o Executivo precisaria compor não

(2) Milda Rivarola indica que Lugo não teve uma militância anti-stronista pública e por esse motivo não consta entre as milhares de pessoas fichadas pelo regime como potenciais opositores. A mesma professora aponta que a projeção política de Lugo foi originalmente impulsionada pela agrupação “Patria Querida”, de notória extração empresarial.

somente com os liberais, que elegeram 29 deputados e 14 senadores, mas também com a dissidência colorada comandada por Lino Oviedo sob a sigla UNACE (*Unión Nacional de Ciudadanos Éticos*). A frágil autonomia do presidente é realçada pela constituição em vigor, oriunda da transição, e que acentua a dependência do Executivo em relação ao parlamento. Nesta circunstância, são evidentes os constrangimentos enfrentados para propor mudanças substantivas por meio dos canais legais vigentes, considerando o perfil dos parlamentares em questão, descrito nestas palavras por um estudioso anglo-saxão:

The most obvious thing to note is that they are almost all large rural landowners, with titles held either directly or in the names of friends and family. In 2008, a former head of the World Bank in Paraguay expressed his shock at discovering that virtually every member of congress that he met fitted this description. Many were also beneficiaries of the illegal transfer of large tracts of state lands (typically 2,000 hectares and above) to military and civilian supporters of the Alfredo Stroessner dictatorship, a process that continued through the subsequent two decades of Colorado governments. (NICKSON, 2012)

Diferente de outros casos recentes no continente, Lugo não cogitou convocar uma Assembleia Constituinte, o que exigiria, de todo modo, uma força política que aparentemente não tinha para comandar o processo — como aconteceu na Venezuela, na Bolívia e no Equador. Em todo caso, não era esta a proposta de Lugo e analistas paraguaios consideram esta aproximação equivocada à luz do que o governo efetivamente se propôs a fazer.

Em um arranjo que lembra o primeiro governo Lula, os ministérios mais importantes foram alocados a personalidades de confiança do capital — como a Fazenda, Obras Públicas e *Agricultura y Ganaderia* —, enquanto abriu-se espaço para o campo popular na Saúde e em organismos menores — como o Ministério da Cultura, a Secretaria de Indígenas, a Secretaria Ambiental e o Indert (*Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra* — espécie de INCRA paraguaio). Programas sociais de caráter assistencial foram implementados e abriram-se múltiplos espaços de participação cidadã que, no entanto, não significaram qualquer mudança estrutural.

Em que pese a inocuidade das políticas sociais avançadas, os principais movimentos de trabalhadores rurais adotaram uma espécie de “trégua” em relação ao governo — o que significou uma moderação, mas não a cessação de ocupações e marchas. Entendia-se que a pressão social poderia desestabilizar um mandato que, apesar de suas debilidades, pela primeira vez lhes abria as portas presidenciais. Em certa medida, não era uma leitura equivocada, considerando-se os eventos subsequentes.

A boa vontade expressa pelos movimentos populares em relação ao governo não foi recíproca. Pelo contrário, houve uma aproximação com a Colômbia em assuntos relacionados à segurança nacional comandada pelo Ministério do Interior, que resultou em treinamentos e assessorias diversas referenciadas no famigerado *Plan Colombia*. Lugo também aprovou uma lei antiterrorista votada pelo parlamento nos moldes difundidos pelos Estados Unidos, além de permitir o estabelecimento da *Iniciativa Zona Norte*, prevendo a instalação e o exercício de tropas estadunidenses na região oriental do país (MENDEZ, 2012).

Nesse cenário, a repressão aos movimentos sociais no campo não abrandou, registrando-se dezenas de casos de violência em consonância com o padrão prevalente em governos anteriores, inclusive o assassinato de militantes. Segundo observadores dos direitos humanos, o momento culminante dessa política de segurança referida ao *Plan Colombia* ocorreu em meados de 2010, quando o governo declarou estado de sítio em cinco departamentos do país (equivalentes a Estados no Brasil). Sob pretexto de erradicar um movimento que se supõe guerrilheiro denominado EPP (*Ejercito del Pueblo Paraguayo*), cometeram-se inúmeras infrações aos direitos civis de militantes camponeses. Muitos fazem a leitura de que o EPP, uma obscura organização constituída por um punhado de membros que realiza atos esporádicos de banditismo social, cumpre um papel funcional a um discurso que, modulado na ideologia do combate ao terrorismo, avaliza políticas de policiamento social como ocorre na Colômbia (PALAU, 2009). De todo modo, a oposição a Lugo sistematicamente buscou vincular o presidente ao EPP, o que levanta a suspeita de nexos entre esta organização e a dimensão mafiosa da política nacional.

A QUESTÃO AGRÁRIA NO GOVERNO LUGO

Foi nesses marcos que se inscreveu a política agrária do governo Lugo. De modo geral, os militantes pela reforma agrária diagnosticaram cedo as ambivalências do governo, criticando uma dispersão de esforços interpretada como falta de vontade política para transcender a retórica:

Puede apreciarse fácilmente que esta gran cantidad de planes, programas, proyectos e iniciativas de diferentes reparticiones gubernamentales, elaborados muchos de ellos de manera paralela (en el mejor de los casos) o de manera antagónica cuando los intereses en pugna eran o son políticamente distintos, no puede sino ofrecer un panorama desolador: *es la más clara expresión de que no se hará nada*. (RIQUELME, ROJAS, PALAU, 2010, p. 31)

Antes de analisar os conflitos por terra que tiveram maior visibilidade pública durante o governo Lugo e cuja dinâmica evidencia os impasses enfrentados em relação ao tema, é preciso uma aproximação sumária aos termos em que se problematiza a reforma agrária no país.

De acordo com conhecedores da questão agrária, há três maneiras legais para proceder à distribuição de terra no Paraguai: a compra, a expropriação ou a recuperação de terras. Aparentemente menos conflitiva, a compra de terras torna-se impraticável na medida em que a legislação a enquadra como a aquisição de uma propriedade qualquer, que deve ser submetida à licitação pública. Apenas terras impréstáveis ao cultivo ou de remoto acesso são ofertadas. Na prática, a ação do Estado resume-se a comprar terras já ocupadas, em que não há perspectiva de recuperação da posse. A expropriação também é descartada em função dos baixíssimos níveis de produtividade requeridos pelo Estatuto Agrário, além da falta de recursos próprios para o INDERT comprar terras a preço de mercado.

Por fim, existe a possibilidade de recuperar lotes irregularmente adquiridos — conhecidos como *tierras mal habidas*. A origem destas propriedades espúrias está intimamente vinculada à ditadura de Stroessner e à problemática brasiguaiá. Na maior parte dos casos,

trata-se de terras distribuídas pelo regime a favorecidos seus sob a cobertura do programa de colonização então promovido. O início da imigração brasileira massiva ao país também se dá neste contexto, resultado da convergência entre o interesse do regime *stronista* em ocupar o território mediante a agricultura mercantil e a expansão da fronteira agrícola brasileira, pressionada por múltiplas variáveis. Atraídos pelo baixo preço relativo das terras, uma pressão fiscal praticamente inexistente⁽³⁾ e a permissividade do Estado em relação a questões jurídicas e ambientais, alguns dentre os cerca de 400 mil brasileiros⁽⁴⁾ que cruzaram a fronteira nas últimas décadas amealharam em torno a 40% das terras dedicadas à soja no país, principal gênero exportado pelo Paraguai (GLAUSER, 2009).

Ao longo destes anos, os brasileiros envolveram-se nas falcaturas por dois caminhos principais: negociando as terras apropriadas pelos favorecidos do regime, mas também adquirindo lotes distribuídas aos que seriam os genuínos beneficiários da colonização. Estas terras são denominadas *derecheras*, pois consistem na cessão do direito (*derecho*) de ocupação de um pedaço de terra concedido pelo Estado e que, portanto, não pode ser vendido. Como um agravante, brasileiros adquiram terras na região fronteira, situação que o governo procurou regulamentar por meio de uma lei vigente desde 2005, que cria uma zona de segurança onde é proibida a propriedade de estrangeiros em um raio de 50 quilômetros da divisa internacional. Esta lei foi severamente criticada pelas classes dominantes do país⁽⁵⁾.

O primeiro diretor do INDERT no governo Lugo, Alberto Alderete, trabalhara em uma extensiva investigação com o objetivo de mapear as *tierras mal habidas*, trabalho impulsionado pela *Comisión de Verdad y Justicia*, cujo intuito era apurar o legado da ditadura *stronista* em diferentes esferas. O resultado apontou que, de um total de 12.229.594 de hectares de terras distribuídas ao longo da ditadura, 64,1% foram apropriadas ilegalmente, o que constitui cerca de 1/5 da área do país. Em outras palavras, haveria 7,8 milhões de hectares de terras ilegalmente apropriadas e portanto, passíveis de serem expropriadas pelo governo. Uma lista com 3.336 nomes referidas a 4232 propriedades foi divulgada,

(3) Além de um baixíssimo imposto sobre a terra, a exportação da soja está isenta de tributação. Somente em 2012 há uma primeira tentativa em instituir um imposto sobre rendimentos de pessoa física. A pressão tributária no Paraguai é cerca de 13% do PIB e 60% do imposto são arrecadados por meio do IVA (*Impuesto al Valor Agregado*), que incide sobre o consumo. O imposto imobiliário representa 0,04% da pressão tributária, embora o agronegócio seja responsável por cerca de 30% do PIB paraguaio. Ver: MENDEZ, 2012.

(4) Não há estatísticas precisas: “Hay una mayor disparidad de opiniones en cuanto al volumen de la migración brasileña. Esto se refleja en la gran diferencia reportada en los documentos oficiales del Paraguay (censos nacionales de población e informes del Ministerio del Interior) y las cifras de fuentes oficiales y no gubernamentales del Brasil, como también en los estudios realizados por investigadores de ambos países. Así, mientras el Censo de Población y Viviendas (1992) consignaba una población de 108.528 brasileños, y el último Censo (2002), registra una cantidad de 81.616, las estimaciones oficiales de Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil) hechas en diferentes épocas oscilaban entre 350.000 y 500.000. Voceros de la Pastoral del Migrante de ambos países — quienes fueron entrevistados en julio del 2004 — calcularon en alrededor de 350.000 el número de inmigrantes brasileños en el Paraguay” (FOGEL; RIQUELME, 2005, p. 127-8).

(5) A resistência se evidenciou quando o presidente Fernando Lugo tentou regulamentar a referida lei por meio do Decreto n. 7.525: “El diario ABC señaló: ‘El presidente Fernando Lugo creó mediante un decreto obligaciones no establecidas en ley alguna para los propietarios de tierras, con lo cual se atribuyó funciones que son exclusivas de Poder Legislativo. Mediante el decreto que reglamenta la franja fronteriza, pretende aplicar ahora presión militar sobre los productores; por su parte, la Federación de Cooperativas de la Producción (FECOPROD) manifestó también su profunda preocupación ante el reciente Decreto n. 7.525/2011, por el cual ‘se reglamenta’ la Ley de Zona de Seguridad Fronteriza” (PROGRAMA DEMOCRATIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, 2012, p. 8).

encabeçada pelo próprio Stroessner e por Andrés Rodríguez, o militar que o derrubou. Segundo o sociólogo Ramón Fogel, outro dos responsáveis pela investigação, 90% das *tierras mal habidas* estariam em posse de brasiguaios na atualidade (PROGRAMA DEMOCRATIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, 2012, p. 27).

Apesar da difusão pública do informe produzido e do notório conhecimento de causa de Alderete, sua breve gestão ante o pequeno e corrompido INDERT (agosto de 2008 a março de 2010) foi incapaz de produzir qualquer resultado significativo, chocando-se com o bloqueio jurídico às recuperações de terra, a sabotagem financeira à instituição e a defenestração política conduzida pela imprensa.

Na realidade, a crise que provocou sua queda foi desencadeada por um episódio incomparavelmente menor do que a desapropriação de um quinto do território nacional. Em uma tentativa de promover alguma distribuição de terra, o INDERT negociou a compra de 22.000 hectares de um brasileiro, Ulisses Rodrigues Teixeira, por cerca de U\$ 30 milhões, com a intenção de assentar 2000 famílias na área. No entanto, o congresso vetou a operação, que se transformou em uma campanha liderada pelo principal jornal do país, ABC Color, contra o titular do INDERT e o próprio presidente da República, acusados de sobrevalorizarem o terreno com fins escusos. Tudo indica que se pretendia evitar um precedente de distribuição de terras que interessavam aos empresários da soja. Foi nesta conjuntura que se produziu a primeira ameaça séria de julgamento político de Lugo. Alderete renunciou pouco depois do impedimento à compra culminar com um corte significativo em verbas destinadas ao INDERT pelo congresso. Foi também nesta circunstância que se criou a *Liga Nacional de Carperos*.

ÑACUNDAY

Em abril de 2011, cerca de 500 sem-terra ocuparam uma área em Ñacunday, na fronteira com o Brasil, desencadeando um conflito que se estenderia ao ano seguinte e repercutiria na pátria vizinha, uma vez que a área em questão foi apropriada pelo ícone do poder brasiguai no país, Tranquilo Favero. Maior plantador de soja do Paraguai, Favero é também conhecido pelo desprezo de tonalidades racistas que expressa em relação aos trabalhadores paraguaios, contrabalanceada por uma admiração indisfarçada por Stroessner⁽⁶⁾. Aliás, ambos traços são comuns a muitos proprietários brasileiros no país que, em sua maioria, identificam-se politicamente com os colorados.

A ocupação foi protagonizada por um segmento de trabalhadores rurais sem-terra que radicalizou seus métodos de luta com o fracasso da aquisição da área de Teixeira. Há indícios de que o próprio governo tenha favorecido esta ação, com a intenção de realizar uma desapropriação carregada de valor simbólico que o fortalecesse politicamente tendo em vista futuras eleições, fomentando a percepção de que a reforma agrária avançava.

(6) Na entrevista que concedeu à Folha, no QG de seu grupo empresarial em Assunção, esse catarinense nascido na pequena cidade de Videira chamou os camponeses que cercam sua fazenda de delinquentes; elogiou o governo do ditador Alfredo Stroessner (“Naquela época você podia dormir com a janela aberta e ninguém te roubava. Só estamos piorando desde então”); e disse que é inútil lidar com os sem-terra na base da diplomacia, que eles têm de ser tratados “como mulher de malandro, que só obedece na base do pau” (CAPRIGLIONI, 2012).

Nesta circunstância, o recém-constituído movimento dos “*carperos*” (*carpas* são as barracas dos acampantes), foi qualificado como oportunistas pelas organizações consideradas “históricas” do movimento camponês no país, que se opuseram aos métodos adotados.

As terras em questão têm documentação frágil e de procedência duvidosa. Porém, o argumento central dos trabalhadores rurais é que se tratam de *tierras excedentes*, ou seja: a superfície abarcada pela propriedade seria superior à documentação registrada em pelo menos 12 mil hectares. Diante dessa suspeita, o INDERT decidiu proceder à mensuração do terreno, mas houve resistência dos brasiguaios. Com o respaldo de uma autorização judicial e de tropas, iniciaram-se os trabalhos, mas, pouco depois, um segundo magistrado cassou o mandato original e o juiz que inicialmente o concedeu, foi punido.

Em face da intransigência encontrada, Lugo recuou. Não foi a primeira nem a última vez que reagiu assim, o que levou um analista a caracterizar sua política social como “um passo à frente e dois atrás”. O caso Ñacunday provocou não somente a reação unificada do empresariado ligado à soja, mas há sinais de que o governo brasileiro também interviniu:

En el período comprendido entre los meses de mayo a setiembre del 2011, el conflicto suscitado en torno al caso Ñacunday mostró no sólo la persistencia de las dificultades enfrentadas por el gobierno con relación al tema de la Reforma Agraria, sino la emergencia del gobierno de Brasil como un actor importante en el marco del conflicto por la tierra en Paraguay. El gobierno de Brasil se interesó por el caso Ñacunday ante la inseguridad que podrían encontrarse las familias de brasiguayos. El interés del gobierno se manifestó en diversas acciones: el Cónsul adjunto del Brasil en Ciudad del Este, junto a abogados de productores y un asesor jurídico del Consulado brasileño, recorrieron la zona de Ñacunday a fin de interiorizarse de la situación y el propio embajador de Brasil realizó una visita “de cortesía” al presidente del INDERT. (PROGRAMA DEMOCRATIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, 2012, p. 5.)

Ao final, as terras não foram recuperadas, o INDERT sofreu intervenção do governo nacional, em meio a acusações de corrupção de seu terceiro diretor (próximo aos liberais) e os camponeses se retiraram. Parte deles trasladaram-se à Curuguaty, palco dos trágicos eventos que serviram de pretexto para desencadear o julgamento de Lugo.

O JULGAMENTO POLÍTICO

No campo popular, existe uma percepção consensual de que os eventos que resultaram na morte de 6 policiais e 11 camponeses no dia 15 de junho de 2012 em Curuguaty foram desencadeados por francoatiradores. Atingidos os policiais, onze camponeses dentre os poucos mais de cinquenta presentes no local foram executados⁽⁷⁾. A terra em questão era uma antiga reivindicação do movimento camponês, que já a ocupara e desocupara diversas vezes, apropriada por um conhecido empresário e ex-senador colorado, Blas Riquelme. O consenso em relação à ilegalidade da propriedade é tal que Frederico Franco, o presidente golpista, encampou a sua recuperação na tentativa de produzir um fato político popular — o que, diga-se de passagem, ratifica a irregularidade do desalojo que resultou na tragédia.

(7) Frederico Franco desativou a comissão montada por Lugo para investigar os acontecimentos de Curuguaty.

Embora a deposição de Lugo tenha sido viabilizada por uma convergência de interesses variados, a articulação imediata do golpe é atribuída a dois personagens: Aldo Zucolillo e Horacio Cartes. O primeiro é um influente empresário que tem, entre outros negócios, sociedade com a Cargill no país e é dono do principal diário nacional, o ABC Color. Ainda, Zucolillo é reputado como um lobista de alto nível das multinacionais que atuam no Paraguai em geral, e do governo dos Estados Unidos em particular. Já Horacio Cartes é considerado por seus pares como um dos empresários mais bem-sucedidos do país, enquanto seus opositores descrevem-no como um dos mafiosos mais poderosos do cone sul. Seus negócios envolvem o setor financeiro, bebidas, cigarro, fazendas e até um time de futebol. Cartes pretende ser o próximo presidente do Paraguai pela *Asociación Nacional Republicana*, denominação oficial do Partido Colorado.

No entanto, analistas indicam que a candidatura Cartes encontrava dificuldades para transcender o âmbito do coloradismo que, por sua vez, está sujeito a permanentes disputas internas. A popularidade do presidente Lugo, que estimava-se acima de 40% apesar das limitações de seu governo, não era um óbice menor. Nesta circunstância, especula-se que Zucolillo, politicamente próximo aos colorados, teria sensibilizado Cartes sobre a urgência de uma atitude drástica para salvar seu projeto. A publicação de uma matéria no começo do ano no ABC Color em que se insinuavam vínculos de Cartes com diversos negócios ilegais, entre o contrabando de cigarros para o Brasil e o narcotráfico, pode ter contribuído para a persuasão⁽⁸⁾.

Consumada a chacina, a oposição subiu o tom das críticas ao presidente, acusado como responsável pelos acontecimentos por sua presumida incapacidade para lidar com os problemas do país. A reação de Lugo, por seu turno, foi defensiva. Solidarizou-se com os policiais mortos, mas não com os camponeses. E substituiu o ministro do Interior, Carlos Filizzola, por Rúben Candia Amarilla, um colorado de notórios vínculos com grupos anticomunistas do *stronismo* e detestado pelos movimentos sociais por sua atuação como *fiscal general del Estado*. De fato, uma vez empossado, o primeiro anúncio do novo ministro foi decretar o final do “protocolo” estabelecido para lidar com ocupações de terra, que previa o diálogo inicial com os manifestantes.

Ao nomear um colorado como ministro, Lugo incorreu no desprezo da esquerda ao mesmo tempo em que aprofundou o fosso que o separava dos liberais, sua base de sustentação no parlamento. A racionalidade provável por trás desta nomeação é política: Candia Amarilla seria um colorado próximo à presidenta do partido, Lilian Samaniego que, por sua vez, opõe-se internamente à candidatura de Cartes. Desgastada a relação com os liberais após quase quatro anos de convivência espúria, Lugo estaria visualizando seu futuro político em uma aproximação com setores deste partido.

No entanto, o jogo virou quando os liberais, que não precisavam de muitos motivos para assumir a máquina estatal faltando poucos meses para a eleição, acertaram-se com os colorados, que opunham-se a Lugo desde o início. O processo de *impeachment* concretizou-se na 24^a ocasião em que houve a ameaça de desencadeá-lo ao longo do mandato. Foi a oitava vez que um presidente paraguaio é deposto no final do seu governo.

(8) A referida matéria está disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/el-lado-oscuro-de-horacio-cartes-207834.html>> Acesso em: 7 ago. 2012.

AINDA O GOLPE

Uma observação superficial dos primeiros atos de Franco revela outros interesses que ansiavam por uma mudança de governo. Na semana seguinte ao golpe, foi liberada a comercialização de uma variedade de semente transgênica de algodão produzida pela Monsanto e, pouco depois, mais quatro variedades de semente de milho. Também aceleraram-se as negociações com a multinacional Rio Tinto Alcán, que pretende construir uma gigantesca planta de alumínio nas margens do Rio Paraná. Embora o Paraguai não produza bauxita, trata-se de um processo de intenso consumo energético, que pretende beneficiar-se da proximidade com a usina de Itaipu. Segundo o especialista Ricardo Canese, que assessorou o governo Lugo nas negociações com o Brasil sobre Itaipu, as condições colocadas pela multinacional canadense (segundo governo a reconhecer Franco, depois do Vaticano), implicam em um subsídio na ordem dos US\$ 14 bilhões de dólares ao longo dos próximos 20 anos — o que equivale a sete vezes o montante da dívida externa paraguaia (CANESE, 2012)⁽⁹⁾.

No plano das relações internacionais, divulga-se a ideia de que os Estados Unidos apoiaram o golpe, o que é coerente com o papel atribuído a Zucolillo nos acontecimentos. Na visão da diplomacia brasileira, a deposição de Lugo foi interpretada como um revés para a afirmação da hegemonia regional do país, e o governo movimentou-se para evitar o golpe quando este já estava engatilhado. É provável que os golpistas não esperassem o movimento seguinte — a suspensão paraguaia do Mercosul e o consequente ingresso da Venezuela no bloco. Em resposta, emissários de Franco tentam convencer colegas internacionais da justiça de sua causa, enquanto internamente denuncia-se, em tom histriônico, uma suposta reedição da Tríplice Aliança dos anos 1870 contra o país mediterrâneo. A despeito da conveniência ou não de sanções econômicas para os negócios brasileiros no país, é provável que o Itamaraty contasse com esta reação quando advogou para que não fossem aplicadas. Por outro lado, o golpe sugere um paradoxo da hegemonia regional brasileira, uma vez que o protagonismo brasiguai no agronegócio, amparado pela diplomacia nacional, está no núcleo da questão agrária no Paraguai, principal vetor de desestabilização do governo Lugo.

Assim, embora as circunstâncias políticas ajudem a entender o modo como foi deposto Lugo, as causas da oposição intransigente que enfrentou são, evidentemente, estruturais. Os episódios envolvendo a compra de terras de Teixeira, Ñacunday e Curuguay ilustram, por um lado, a tenaz resistência das classes dominantes a qualquer mudança no padrão de relações sociais estabelecido no campo, onde o agronegócio vem expulsando aceleradamente a população camponesa, provocando o inchamento das cidades e a emigração⁽¹⁰⁾, além de agredir incessantemente aqueles que permanecem na terra, sem mencionar a devastação ambiental. Por outro lado, revelam a força do legado *stronista* no aparelho do Estado, assim como o seu reverso, a impotência de um governo de caráter ambíguo para avançar mudanças, ainda que mínimas, apesar do comprometimento individual de muitos militantes.

(9) Os dados manejados por Canese estão resumidos em: <<http://www.tekojoja.org/tras-el-golpe-politico-el-asalto-economico-ing-ricardo-canese-subsidio-a-rio-tinto-peor-que-la-perdida-de-la-soberania-de-itaipu>> Acesso em: 8 ago. 2012.

(10) Como observa Palau, o Paraguai é um caso único no mundo, em que 10% dos nacionais estão fora do país ao mesmo tempo em que 10% da população residente é constituída de estrangeiras, de origem brasileira (PALAU, 2012).

BALANÇO

É difícil avaliar o impacto do golpe na política paraguaia. Segundo Milda Rivarola, parte da inação popular diante dos eventos deve-se ao estupor causado pela brutalidade com que se rompeu o contrato social. Deixando de lado considerações sobre a pertinência da noção de contrato social em um país em que os trabalhadores são condenados a um mundo de mínimos políticos, como diz Florestan Fernandes, o fato é que o golpe não poderia ser popular e certamente os colorados contaram com isso quando entregaram a presidência a Franco⁽¹¹⁾. Sob esta perspectiva, Rivarola observa que o golpe pode ter um efeito politizador inesperado:

Aunque, considerando sus consecuencias mediatas, la rescisión de un contrato social paulatinamente resquebrajado en la transición y en la alternancia, está generando un efecto no querido por sus ejecutores. Nunca antes la sociedad paraguaya debatió y reflexionó como ahora sobre la política. Está hoy preguntándose en centenares de espacios, foros, organizaciones civiles o sociales qué fue, como se quebró, que será de hoy en más la democracia paraguaya. Inquiriendo qué se hizo mal, cómo quieren convivir civilizadamente los paraguayos — hombres y mujeres — después de este quiebre brutal. (RIVAROLA, 2012)

Apesar do otimismo destas linhas, prevalece no campo popular a percepção de que houve uma notável derrota. Alguns acreditam que virá um período de incontida violência, enquanto outros trabalham para que Lugo seja candidato a senador na expectativa de que puxe votos, resultando em uma composição menos desfavorável no próximo parlamento. Em uma perspectiva menos imediata Luis Aguayo, líder da reputada MNOC (*Mesa Nacional de Organizaciones Campesinas*) avalia, como outros, que apesar dos reveses houve um avanço em clarear o campo político, no qual a dicotomia entre liberais e colorados pode dar lugar a uma polarização entre esquerda e direita. Aguayo relata que está em curso nos movimentos camponeses uma autocrítica em relação à “trégua” adotada diante do governo Lugo, que teria resultado em um desacúmulo de força. Questionado sobre o que entendia por “desacumular forças”, respondeu com clareza: não se conquistou um centímetro de terra sequer⁽¹²⁾.

Esta constatação sugere que é possível uma leitura oposta à de Rivarola sobre a resposta imediata ao golpe: sem ilusões quanto à fragilidade da institucionalidade vigente⁽¹³⁾, não houve resistência massiva porque a população sentiu que não havia muito mais a defender, em um governo que aquiesceu pacificamente inclusive à sua destituição.

Nesta perspectiva, o golpe explícita de forma caricatural, por exagerar os traços mais salientes, os limites da democracia na América Latina. No país em que a liberalização política foi conduzida pelo mesmo partido que gerenciou a ditadura, o presidente é deposto de

(11) Há um setor minoritário entre os liberais contrário ao governo Franco, liderado por um renomado militante contra a ditadura *stronista*, Domingo Laíno.

(12) Entrevista ao autor, 3.8.2012.

(13) Segundo dados do Latinobarómetro de 2011, o parlamento e os partidos políticos são as instituições de menor credibilidade no país: 72% dos paraguaios afirmam ter pouca ou nenhuma confiança no parlamento, enquanto 74% não confiam nos partidos políticos. Dados disponíveis em: <www.latinobarometro.org>.

forma provavelmente ilegal e seguramente ilegítima. Assim, o desenlace do governo Lugo evidencia os limites da chamada abertura democrática, em que o final quase simultâneo das ditaduras no cone sul preservou estruturas de dominação que as novas constituições foram incapazes de ameaçar, ao consagrarem direitos políticos e sociais nos marcos de Estados construídos para negá-los.

Visto pelo ângulo da democratização social, os termos em que se debatem os eventos paraguaios refletem as acanhadas balizas que referenciaram o governo Lugo, mas também indicam o estreito horizonte político prevalente na América Latina contemporânea que procura interpretá-lo: afinal, a ilegitimidade da destituição é expressão do descolamento entre o parlamento e a população que teoricamente representa. Em última análise, trata-se de um indício dramático do abismo que separa o regime político vigente dos anseios e necessidades do povo paraguaio. Em outras palavras, a ilegitimidade não se reduz ao procedimento de destituição, que remete à discussão sobre a sua legalidade, mas emana das relações sociais que endossam esta forma de fazer política, ideologicamente alcunhada de democracia.

Entrevistas realizadas em Assunção entre 31.7.2012 e 4.8.2012:

— Alberto Alderete. Ex-diretor do INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra).

— Andrés Wehrle. Ex- Vice-ministro de *Agricultura y Ganadería*.

— Idilio Méndez Grimaldi. Jornalista e economista.

— Juan Díaz Bordenave. Membro do *Consejo Nacional de Educación y Cultura*.

— Luis Aguayo. Dirigente da MNOC (*Mesa Nacional de las Organizaciones Campesinas*)

— Luis Rojas Villagra. Coordenador BASE IS e pesquisador.

— Miguel Lovera. Ex-diretor do SENAVE (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas).

— Milda Rivarola. Engenheira agrônoma e historiadora.

— Quintín Riquelme. Sociólogo.

— Ramón Fogel. Sociólogo.

— Victor Jacinto-Flecha. Sociólogo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC Color Digital. *Paraguay denuncia otra triple Alianza*. Assunção, 26/6/2012. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-otra-triple-alianza-contra-paraguay-419073.html>> Acesso em: 18 ago. 2012.

_____. 'Brasiguayos' pedirán a Itamaraty que respalde a Franco. Assunção, 24.6.2012. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/brasiguayos-pediran-que-itamaraty--respalde-a-franco-418087.html>> Acesso em: 15 ago. 2012

ALDERETE, Luciano & NAVARRO IBARRA, Liliana. *Paraguay en la encrucijada: movimiento campesino y gobernabilidad durante el periodo 1989-2008*. Disponível em: <http://paraguay.sociales.uba.ar/files/2011/08/P_navarro_alderete_2009.pdf> Acesso em: 18 maio 2012.

- BASE IS. *Los impactos socioambientales de la soya en Paraguay*. Asunción: Base IS, 2010.
- CANESE, Ricardo. Entrevista ao Correio da Cidadania, 18/07/2012. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7382:manchete180712&catid=72:imagens-rolantes> Acesso em: 8 ago. 2012.
- CAPRIGLIONI, Laura. Brasileiro faz fortuna e má fama no Paraguai. *Folha de S. Paulo*, 5 fev. 2012.
- COMISIÓN DE JUSTICIA Y VERDAD. *Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia*. Tomo IV: Tierras Mal Habidas. Asunción: Comisión de Justicia y Verdad, 2008. Disponível em: <<http://www.meves.org.py>> Acesso em: 20 mar. 2012.
- FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial. *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*. Asunción: Ceri, 2005.
- _____. *Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay*. Compilador/es: Hubert C. de Grammont (En publicación): “La construcción de la democracia en el campo latinoamericano”. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- GLAUSER, Marcos. *Extranjerización del territorio paraguayo*. Assunção: BASE IS, 2009.
- INFORME IWGIA. *El caso Ayoreo*. Paraguai, sem data.
- MENDEZ, Idilio. *Monsanto golpea en Paraguay: Los muertos de Curuguaty y el juicio político a Lugo*. Disponível em: <<http://www.atilioboron.com.ar/2012/06/por-que-derrocaron-lugo.html>> Acesso em: 5 ago. 2012.
- MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil – Paraguai, 1955-1980*. São Paulo: Papirus, 1987.
- MORAES, Ceres. Interesse e colaboração do Brasil e dos Estados Unidos com a ditadura de Stroessner (1954-63). *Diálogos*, v. 11, ns. 1 e 2, p. 55-80, 2001.
- NICKSON, Andrew R. Brazilian colonization of the Eastern Border Region of Paraguay. *Journal of Latin American Studies*, n. 13 (maio 1981), Republicado como: Colonización brasileña de la región oriental del Paraguay. Em: FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial. *Enclave sojero merma de soberanía y pobreza*. Assunção: CERIS, 2005. p. 219-239.
- _____. *Paraguay's presidential coup: the inside story*. Open Democracy, 10.7.2012. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/andrew-nickson/paraguays-presidential-coup-inside-story>> Acesso em: 9 ago. 2012.
- PALAU, Marielle (Coord.). *Criminalización de la lucha campesina*. Asunción: BASE IS, 2009.
- PALAU, Tomas. *Es logico que una sociedad agredida se defienda*. Assunção: BASE IS, 2012.
- _____. *et al. Los refugiados del modelo agroexportador*. Impacto del monocultivo de soya en las comunidades campesinas paraguayas. Asunción: Base IS, 2007.
- PROGRAMA DEMOCRATIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ. Monitoreo de la Política de Reforma Agraria del Gobierno Lugo. *Síntesis a Diciembre 2011*. Asunción, feb. 2012.
- RIQUELME, Quintin. *Los sin tierra en Paraguay*. Conflictos agrarios y movimiento campesino. Buenos Aires: Clacso, sep. 2003.
- _____.; ROJAS, Luis; PALAU, Tomas. *Acciones del Gobierno Lugo para la Reforma Agraria entre agosto de 2008 y junio de 2010*. Informe final de consultoría. Assunção, dez. 2010
- RIVAROLA, Milda. *La rescisión del contrato social*. Publicado originalmente no diário *Ultima Hora*, 28 jul. 2012. Disponível em: <<http://ea.com.py/la-rescision-del-contrato-social/>> Acesso em: 8 ago. 2012.
- ROJAS, Luis. *Actores del agronegocio en Paraguay*. Asunción: Base IS/ Diakonia, 2009.

EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE LATINO-AMERICANA

IN SEARCH OF A LATIN AMERICA IDENTITY

Fernanda Filgueiras^(*)

Resumo: Com as guerras de independência, a América Latina conquistou sua autonomia política; no entanto, os nacionalismos nascentes não conseguiram alcançar a independência econômica e cultural. José Martí (1853-1895), mártir da independência de Cuba, é uma das figuras mais expressivas no contexto da literatura latino-americana, do século XIX, justamente por ser um dos primeiros intelectuais a perceber a necessidade de aproximar o fragmentado bloco latino-americano. O presente trabalho se propõe a examinar de que forma se dá essa busca identitária no discurso martiano, com destaque para o ensaio *Nuestra América* (1891), uma vez que utiliza a literatura como ferramenta de desenvolvimento de uma nova consciência, de resistência e reafirmação das culturas locais.

Palavras-chave: Identidade. Literatura. América Latina. José Martí.

Abstract: With the Independence wars, Latin America conquered your political autonomy, however, the growing nationalisms did not to achieve the economy and cultural independence. José Martí (1853-1895), independence martyr of Cuba, is one of the expressive character in the context of Latin America literature of twenty century, mainly because he is one of the intellectuals to realize the necessity of approaching the Latin America bloc fragmented. The present research propose to examine how this identity happens into the martiano's speech, highlighting the thesis *Nuestra América* (1891), once that it uses the literature as an instrument to development a new conscience, of resistance and reaffirmation of local cultures.

Key-words: Identity. Literature. Latin America. José Martí.

(*) Historiadora e Mestranda no Programa de Integração da América Latina (PROLAM-USP). Pesquisadora do IAMÁ-USP. E-mail: <fernandafilgueiras@usp.br>. Este artigo é resultado parcial da pesquisa de mestrado em andamento. Recebido em 17.02.2013 e aceito em 08.05.2013.

1. INTRODUÇÃO

A questão da identidade, na América Latina, de acordo com Aníbal Quijano (2005), é um projeto histórico aberto e heterogêneo, pelo fato de muitos passados estarem envolvidos nesse processo e também terem se criado novas identidades sociais como índios, negros e mestiços, por conta da expansão do colonialismo europeu.

Com isso, foram se formando o que Quijano (2005) chama de “relações intersubjetivas”, ou culturais, entre dominantes e dominados, porém, marcadas pela resistência. Assim, a “latinoamericanidad” nasce em um terreno conflituoso entre o europeu e o não europeu. Nesse contexto, por um lado, desenvolveram-se novos processos identitários e, por outro, permaneceram núcleos de identidades históricas muito antigas e complexas.

É pertinente assinalar, contra todo esse pano de fundo histórico e atual, que a questão da identidade na América Latina é, mais do que nunca, um projeto histórico, aberto e heterogêneo, não só, e talvez não tanto, uma lealdade com a memória e com o passado. Porque essa história permitiu ver que na verdade são muitas memórias e muitos passados, sem ainda um caminho comum e compartilhado. (QUIJANO, 2005, p. 27)

Não podemos perder de vista que, mesmo depois de haver conquistado autonomia política, a partir das guerras pela independência, herdou-se a dependência econômica. Nesse sentido, Túlio Halperin Donghi (2005) observa que toda América Latina teve dificuldade para encontrar um equilíbrio interno, capaz de absorver as consequências das alterações que a independência trouxe consigo.

Segundo Celso Furtado (1978), as nações surgidas nas terras de colonização ibérica das Américas procuravam realçar o traço individual de cada uma, num esforço de definição das próprias personalidades nacionais e não se preocupavam pelo que existia de semelhante entre elas, apesar de terem uma história e uma língua comum. Para Furtado (1978), foram os problemas surgidos a partir da crise de 1929 que abriram o caminho à formação da atual consciência latino-americana, por conta das dificuldades de abastecimento de produtos tradicionalmente importados.

Entendemos que a identidade, enquanto processo histórico-social, envolve o sentimento de pertencimento a um determinado grupo, em um processo resultante da experiência coletiva, em que está presente também a diferenciação do outro. Desse modo, a identidade não é um processo natural, ou seja, ela se concretiza na prática das relações sociais e necessita de elementos que aproximará as pessoas formando grupos identitários, e ao mesmo tempo os diferenciando de outros.

Portanto, é necessária uma consciência social, atrelada a um conjunto de traços culturais que, fortalecidos nas suas práticas cotidianas, configurarão tal identidade. Assim, “do ponto de vista da disciplina histórica, importa assinalar que as identidades não são aqui entendidas como essências ou entidades imutáveis, mas como processos incessantes de construção/reconstrução dos imaginários sociais” (BEIRED; BARBOSA, 2010, p. 8).

Nessa perspectiva, muitos literatos da América Latina preocuparam-se com a configuração identitária e histórica do “novo mundo” partindo, por um lado, de uma visão

mais política e principalmente de compromisso social e, por outro, do pensamento mítico e simbólico inerente à América (PEREIRA, 2007). Com a formação das nações independentes e com o fim dos impérios português e espanhol na América Latina, a circulação de escritores, intelectuais e artistas entre os novos países se desenvolveu especialmente na América de língua espanhola. Cresceu também a presença de intelectuais e artistas, e aí inclusive brasileiros, na Europa, especialmente em Paris (AGUIAR, 2006). Neste ponto:

[...] vários escritores mesclaram, produtivamente, discurso histórico e poético em suas obras, aceitando a difícil missão de “reescrever” a história segundo uma visão mais próxima, isto é, de dentro das veias de seu próprio continente, em oposição àquela visão etnocêntrica e eurocêntrica a partir da qual o Novo Mundo foi “criado” nos séculos XV e XVI. (PEREIRA, 2007, p. 7)

Logo, a América Latina busca deixar de ser o “projeto da consciência alheia” para se tornar, ainda que com toda a dificuldade, um “projeto da consciência própria dos latino-americanos” (PEREIRA, 2007, p. 23). De qualquer maneira, a literatura teve um papel efetivo na constituição de uma consciência nacional e, assim, na construção das próprias nações latino-americanas, uma vez que muitos escritores estiveram engajados nas questões sociais e políticas.

José Martí (1853-1895), mártir da independência de Cuba, é umas das figuras mais expressivas no contexto da literatura latino-americana do século XIX, justamente por ser um dos primeiros intelectuais a perceber a necessidade de aproximar o fragmentado bloco latino-americano. O presente trabalho se propõe a examinar de que forma se dá essa busca identitária no discurso martiano, com destaque para o ensaio *Nuestra América* (1891), uma vez que utiliza a literatura como ferramenta de desenvolvimento de uma nova consciência, de resistência e reafirmação das culturas locais.

2. NOSSA AMÉRICA

O pensamento de José Martí não pode ser visto separadamente de sua militância política. O objetivo de promover a independência de Cuba e, por meio dela, deter o avanço do imperialismo norte-americano é o que vai delinear, definitivamente, a dimensão de seu pensamento de uma maneira mais ampla. O ápice desse pensamento é expresso no ensaio *Nuestra América* publicado na *Revista Ilustrada* de Nova York em 10 de janeiro de 1891 e no jornal mexicano *El Partido Liberal*, em 30 de janeiro do mesmo ano. A busca identitária nessa obra se pauta em dois pontos-chaves: consciência e autoctonia. Martí percebe que só se construiria uma nova América a partir de uma tomada de consciência da condição social do continente. Essa consciência seria a arma adequada e eficaz para promover, inicialmente, a independência de Cuba e a partir dela uma segunda independência da América Latina.

Para tanto, seria necessário criar uma cultura própria que atendesse aos próprios problemas e, não mais, importar “soluções” externas, ou seja, pensar em um modo de vida alternativo, embasado em uma consciência anticolonial, fomentando a valorização das culturas locais perante o desprezo do olhar estrangeiro. Desse modo, reescrever a

própria história ante a memória oficial possibilitaria, na visão de Martí, uma integração, não no sentido de federalismo do continente e sim da “alma continental” que resultaria na superação dos problemas herdados dos séculos de exploração colonial.

3. “TRINCHEIRAS DE IDEIAS”: POR UMA CONSCIÊNCIA PRÓPRIA

No ensaio *Nuestra América*, Martí deixa clara a necessidade de iniciar um processo de integração da América Latina. No entanto, para que houvesse essa unidade, era preciso utilizar as armas adequadas, isto é, “las armas del juicio”. Tais armas, na visão de Martí, seriam capazes de vencer as demais, uma vez que formariam “trincheras de ideas” mais eficazes a “trincheras de piedra”.

No entanto, como construir um conhecimento capaz de erguer uma trincheira de ideias? Martí entendia que tais armas seriam adquiridas por meio de uma tomada de consciência da realidade em que se vivia. Essa consciência seria construída e amadurecida, pelo conhecimento obtido a partir de nossa realidade concreta e de nosso posicionamento engajado na causa de defesa da “mãe América”. Por sua vez, resultaria em um sentimento de pertencimento, isto é, uma identidade sociocultural. E essa identificação seria o elo que integraria nosso fragmentado continente e conseqüentemente daria condições de promover o desenvolvimento interno e fortalecer nossa independência, diante dos perigos externos.

Desse modo, seria importante recorrermos às nossas memórias, pois estas seriam nossas referências para, no presente, reverter os males provocados pelo passado colonial e reconstruir nossa história a fim de não perpetuarmos tais problemas. “La historia de América, de los incas acá, ha de enseñarse al dedillo, aunque no se enseñe la de los arcontes de Grecia. Nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra. Nos es más necesaria”, destacava com convicção.

Talvez soe como utópicas essas proposições martianas, mas o fato é que contribuem para levantar esperanças, aliadas a ações práticas, para reverter tal quadro enfrentado até então e, a partir daí, construir um novo futuro. Portanto, nossas memórias seriam a bússola, ou seja, o ponto de referência para nos reconhecermos e projetarmos nosso futuro ainda em nosso presente. “Resolver el problema después de conocer sus elementos, es más fácil que resolver el problema sin conocerlos. [...] Conocer es resolver” (MARTÍ, 1891). E esse conhecimento crítico se tornaria a arma eficaz para pensarmos por nós mesmos, e, dessa forma “No hay proa que taje una nube de ideas. Una idea enérgica, flameada a tiempo ante el mundo, para, como la bandera mística del juicio final, a un escuadrón de acorazados” (MARTÍ, 1891).

Logo, a materialização de uma identidade latino-americana, para Martí, se tratava de um processo longo que não necessariamente implicasse na união entre os Estados. Assim, evitava o ideal bolivariano que desconhecia, naquele momento, as singularidades locais, uma vez que, “El problema de la independencia no era el cambio de formas, sino el cambio de espíritu” (MARTÍ, 1891).

Por isso, logo no início do Ensaio, Martí alerta para a importância de que “Estos tiempos no son para acostarse con el pañuelo en la cabeza, sino con las armas en la almohada [...]” (MARTÍ, 1891). Temia, justamente, que, se não fizéssemos uso das “armas del

juicio” certamente outros a usariam contra nós. Era urgente uma tomada de consciência coletiva ante essa problemática com o objetivo de superá-la. “Es la hora del recuento, y de la marcha unida, y hemos de andar en cuadro apretado, como la plata en las raíces de los Andes” (MARTÍ, 1891). Assim, acreditava que para se alcançar autonomia econômica, e cultural, era preciso integrar a fragmentada América Latina, pois só dessa forma seria possível romper os vínculos de dominação e dependência com os países de alto desenvolvimento industrial capitalista.

Para tanto, Martí utiliza suas narrativas, literárias e jornalísticas, como ferramenta de desenvolvimento dessa nova consciência, de resistência e reafirmação das culturas locais. É importante salientarmos que Martí⁽¹⁾ nasce em um contexto de insatisfação e luta pela independência de Cuba⁽²⁾. Nesse contexto, a ilha⁽³⁾ era a única colônia espanhola que não havia, até então, alcançado sua independência. Logo, é envolvido, desde criança, pelas ideias independentistas que se propagavam pelas ruas, na medida em que “a ideia de separar Cuba da Espanha ia se desenvolvendo, com suas irreconciliáveis diferenças e com seus grandes mortos ao mediar o século XIX” (RETAMAR, 1983, p. 14).

Em nossa visão, suas narrativas não se trata de uma utopia ou um idealismo vazio, e sim um pensamento pautado na realidade, pois apresenta propostas concretas de afirmação e consolidação da dignidade dos latino-americanos. Entretanto, é preciso compreender que seu conceito de identidade é definido como um processo de projeção para o futuro, anticolonial, libertador e de amplitude continental.

Portanto, era indispensável descolonizar a consciência para se atingir o reconhecimento de si e a diferenciação do outro. Esta seria a prerrogativa fundamental para que seu projeto de transformação social e reafirmação cultural pudesse se concretizar. Martí recomendava que nossa América criasse uma nova imagem de si mesma e não mais, simplesmente, introjetasse ideias alheias sem nenhum esforço crítico.

Seu pensamento, em nosso entender, não deve ser considerado como essencialista uma vez que não focava apenas nos aspectos autóctones. Mais que isso, considerava importante assimilar o que houvesse de melhor nas demais culturas, quer seja da Europa ou dos Estados Unidos. Assim, a autoctonia defendida por Martí não era fechada em si mesma, mas

(1) José Julián Martí Pérez nasceu em 28 de janeiro de 1853, filho de espanhóis imigrantes pobres da região de Valência e das Ilhas Canárias.

(2) Segundo Fernando Martínez Heredia (2006): “Cuba é o país mais ocidental da região do Caribe. A área do arquipélago cubano é aproximadamente a soma da extensão de todo o resto do Caribe insular; ocupa uma posição singular diante das Américas, com respeito às comunidades continentais, entre o golfo do México e o mar do Caribe. Domina os estreitos da área e é contígua aos EUA e ao Atlântico norte. Essa situação geográfica tão estratégica sempre foi uma influência notável em sua história.” (2006, p. 342) Habitada há pelo menos 10 mil anos e, quando Cristóvão Colombo atracou na ilha em sua primeira viagem, em 28 de outubro de 1492, lá existia uma população estimada em não menos de 200 mil habitantes, em estágios variados, desde conhecedores da agricultura e da cerâmica até coletores.

(3) De acordo com Heredia (2006), Cuba foi ocupada e colonizada pelos espanhóis, a partir de 1510, servindo de ponto de partida para as expedições que dominaram o atual México e outras regiões entre a Flórida e o norte da América do Sul. Na ilha, foram fundadas vilas e constituído um governo geral e em relações de exploração e opressão foi estabelecida a economia conhecida como *encomienda* que tinha como objetivo a busca por ouro e meios de subsistência. Os serviços forçados somados às doenças trazidas pelos europeus dizimaram a população nativa e “[...] em um período não muito extenso, o que restou dessa população praticamente desapareceu absorvido pela mestiçagem” (HEREDIA, 2006, p. 342). Região preferida pela Espanha graças à sua localização estratégica, Cuba “[...] tornou-se uma das colônias mais modernas e ‘ricas’ do mundo, primeira exportadora mundial de açúcar de cana, muito bem integrada ao capitalismo mundial e na ponta de novas tecnologias” (HEREDIA, 2006, 343).

relacionava-se com aspectos estrangeiros que pudessem ser assimilados e ressignificados em algo próprio e que trouxesse benefício para nossa América. Trata-se de uma visão de mundo ampliada e que considera todas as possibilidades para valorizar o continente.

Ele mesmo assimilou diversos elementos em sua trajetória teórica e bebeu de diversas fontes, incluindo europeias e estadunidenses, que lhe proporcionaram ter uma erudição grandiosa. Desse modo, por sua própria experiência, não via vantagens na ignorância, no entanto, defendia que os povos de nossa América fossem letrados no sentido mais amplo, e que uma massa de iletrados não seria capaz de fazer frente ao imperialismo norte-americano.

Observava, também, a necessidade de investigar nossas raízes para reescrevermos nossa história livre de qualquer pensamento de inferioridade e do desdém do olhar estrangeiro que desconhecia nossas próprias origens e riquezas e, assim, desconsideravam nossas potencialidades enquanto repúblicas “recém-nascidas”. Conhecermos e nos reconhecermos, na visão de Martí, era preciso para nos fortalecer e garantir nossa independência não apenas na esfera política, mas também cultural e econômica. Era preciso valorizar nossas memórias e não nos envergonhar de nossa “Mãe América”. Contudo, para se alcançar um desenvolvimento autônomo, eram indispensáveis propostas práticas a fim de vencer “El tigre de adentro se echa por al hendija, y el tigre de afuera” (MARTÍ, 1891).

4. EM DEFESA DO FAZER LOCAL

A partir de sua vivência nos Estados Unidos, Martí percebe que “o outro” da América Latina deixa de ser a Europa e passa a ser “o gigante do Norte”. Martí entendia que “El desdén del vecino formidable que no la conoce es el peligro mayor de nuestra América”. De tal modo Martí se torna um anti-imperialista, ao compreender, então, o risco que nossa América corria com o “monstro” imperialista que avançava pela América Latina. “Em fins da década de oitenta, o que até então parecia apenas receio de Martí e de uns poucos, quanto aos turvos desígnios norte-americanos em relação à outra América, começa a se tornar realidade visível para todos” (RETAMAR, 1983, p. 21). É neste ponto que:

Nos Estados Unidos, país estrangeiro onde permanece mais tempo, familiariza-se com a “América europeia” como a chamará e, a princípio, sem deixar de reconhecer suas virtudes, logo vê, espantado, que reaparecem nela os vícios que acreditava ter deixado para trás, na Europa (que eram as mazelas do capitalismo desenvolvido) e verifica, assim, a diferença de estrutura e espírito entre as duas Américas. Além do que, e isto é talvez o mais importante, Martí mora nos Estados Unidos justamente no momento em que a nação passa de seu capitalismo pré-monopolista para o capitalismo monopolista e imperialista que a levará, inexoravelmente, a se abalançar sobre o mundo: primeiro sobre a América Latina e o Caribe, e em particular sobre Cuba. (RETAMAR, 1983, p. 18)

A partir daí, sua busca por uma identidade latino-americana ganha força a fim de impedir mais um movimento colonial de imposição e exploração do continente, agora por parte dos Estados Unidos da América. Defender as “trincheiras de ideias” seria uma estratégia para vencer a ideologia da “outra Europa” de pôr em prática a ideologia do

pan-americanismo, que era a integração da América Latina sob sua liderança. Martí tinha consciência de que:

Pero otro peligro corre, acaso, nuestra América, que no le viene de sí, sino de la diferencia de orígenes, métodos e intereses entre los dos factores continentales, y es la hora próxima en que se le acerque, demandando relaciones íntimas, un pueblo emprendedor y pujante que la desconoce y la desdena. (MARTÍ, 1891)

A economia norte-americana teve um crescimento industrial favorecido pela política protecionista. No entanto, essa mesma política que teria fortalecido o mercado interno elevava os preços das matérias-primas importadas encarecendo seus produtos, resultando nas dificuldades no mercado externo por conta da concorrência europeia. A América Latina seria a solução em termos de mercado consumidor e como fornecedora de matéria-prima a um baixo custo.

Os longos anos de vivência nesse país possibilitaram a Martí entender o objetivo do imperialismo norte-americano de impedir o desenvolvimento de maneira livre e contínua de nossas riquezas limitando nossa capacidade criadora. Dessa vez, o perigo da política imperialista norte-americana se daria de forma sutil e não de forma direta como no colonialismo espanhol. Não mais apenas um domínio territorial, e sim, submeter nossa América tanto no campo econômico, quanto no cultural, ao seu domínio. Daí seu alerta a respeito do desprezo da “outra” América:

El desdén del vecino formidable, que no la conoce, es el peligro mayor de nuestra América; y urge, porque el día de la visita está próximo, que el vecino la conozca, la conozca pronto, para que no la desdeñe. Por el respeto, luego que la conociese, sacaría de ella las manos. (MARTÍ, 1891)

Por isso, era importante ter esse conhecimento para lutar contra o neocolonialismo: “Es la hora del recuento, y de la marcha unida, y hemos de andar en cuadro apretado”, dizia Martí. É importante ressaltar que não pregou o ódio ao povo norte-americano. Ele respeitava muitas personalidades do país, e não via nenhum problema estudar aspectos que considerasse positivos para serem aproveitados adequadamente na América Latina. Em verdade, seu desejo criador, anticolonial, tinha como pano de fundo a valorização das culturas locais.

Temia que as potências estrangeiras se aproveitassem da divisão e da debilidade interna, daí apontava que “Los pueblos que no se conocen han de darse prisa para conocerse, como quienes van a pelear juntos”, por observar que um grande problema estava presente, uma vez que a nacionalidade das recentes repúblicas não representava o autóctone o negro escravizado e o mestiço. Todos esses grupos eram a maioria da população, contudo, a minoria branca, de origem europeia, não pretendia inserir essas populações no projeto nacional.

Isso, também, se deve ao fato de que suas culturas eram desprezadas e inferiorizadas e nenhuma política pública tinha sido, até então, criada com a finalidade de inserir essas pessoas na nova sociedade que se formava. Por isso, apontava como uma das soluções concretas para o continente incentivar o conhecimento dos diversos povos que o compunham a fim de, definitivamente, transformar o sistema opressor que preparava as pessoas apenas

para conviverem dentro de uma estrutura de dominação e dependência. Para tanto, era preciso se ver, se reconhecer e estar engajado nessa causa para não mais se enfrentar “[...] como hermanos celosos, que quieren los dos la misma tierra, o el de casa chica, que le tiene envidia al de casa mejor, [...]” (MARTÍ, 1891).

Além disso, Martí chamava a atenção para o fato de que, mesmo após a independência, a “alma continental” permanecia com ares coloniais. “La colonia continuó viviendo en la república [...]” (MARTÍ, 1891). Considerava que houve uma independência política, mas o “espírito” continuava aprisionado; dessa forma, era necessário superar o espírito colonial ainda existente nas novas repúblicas independentes para se alcançar a independência cultural. Reconhecia que “[...] se imita demasiado, y que la salvación está en crear. Crear es la palabra de pase de esta generación” (MARTÍ, 1891). Para ele, era preciso criar uma nova cultura, apropriada à realidade de nossa América, a fim de que pudéssemos alcançar desenvolvimento em todas as esferas sociais.

Havia em Martí certa urgência, visto que uma elite e um governo de mentalidade colonial, mais preocupado em copiar costumes e modelos estrangeiros enquanto que no interior do continente as injustiças sociais submetiam a maioria da população local. Desse modo, nossa América estaria vulnerável aos tentáculos do monstro do norte. Assim, tornava-se urgente desenvolver e defender nossa América, mas era preciso que todos se sentissem pertencente a ela. Isso só seria possível com condições dignas de sobrevivência.

Via, na importação de modelos estrangeiros, o maior problema interno de nossa América e esse entrave se encontrava na insistência de os governantes utilizarem leis importadas de realidades distintas da nossa. Era necessário uma autoavaliação das reais necessidades do continente e a partir desse diagnóstico elaborar um modelo político adequado à essa realidade específica.

A lo que es, allí donde se gobierna, hay que atender para gobernar bien; y el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés, sino el que sabe con qué elementos está hecho su país, y cómo puede ir guiándolos en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos de la abundancia que la Naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas. El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser el del país. La forma de gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país. (MARTÍ, 1891)

Enxergava nisso tudo um problema ainda maior: a América Latina como um todo corria sérios perigos ao negar suas origens, uma vez que perdendo-se a memória perde-se junto a identidade e, dessa maneira, fica-se vulnerável aos ataques do “monstro do norte”. Portanto, quanto maior fosse a identificação continental maior seria a integração e menor a dependência. Sendo assim:

[...] el deber urgente de nuestra América es enseñarse como es, una en alma e intento, vencedora veloz de un pasado sofocante, manchada sólo con sangre de abono que arranca a las manos la pelea con las ruinas, y la de las venas que nos dejaron picadas nuestros dueños. (MARTÍ, 1891)

Indica algumas das situações socioeconômicas e entende que o problema não é a incapacidade dos latino-americanos e sim a uma política dirigida por uma classe autocrática oligárquica que governava em seu próprio benefício deixando de lado o restante da população.

La incapacidad no está en el país naciente, que pide formas que se le acomoden y grandeza útil, sino en los que quieren regir pueblos originales, de composición singular y violenta, con leyes heredadas de cuatro siglos de práctica libre en los Estados Unidos, de diecinueve siglos de monarquía en Francia. (MARTÍ, 1891)

Para Martí, as transformações socioeconômicas teriam de se dar em dois eixos principais: a superação do atraso econômico e a eliminação das desigualdades sociais. Por isso, criticava o funcionamento da política liberal na América Latina, pois com esse sistema político seria difícil extinguir com os traços coloniais deixados em nossa sociedade, o que conseqüentemente criaria novas formas de dominação. O liberalismo era um modelo econômico que contribuía para manter as condições de desigualdade social, porque contribuía para criar e manter relações econômicas que beneficiariam países estrangeiros.

Defendia, também, um novo sistema educacional que deveria iniciar na escola primária e seguir até a universidade, no sentido de construir um saber crítico, no qual, “Los pueblos han de vivir criticándose, porque la crítica es la salud; pero con un solo pecho y una sola mente” (MARTÍ, 1891). O importante, na visão de Martí, era criar, ser original ainda que essa originalidade contivesse elementos estrangeiros. Esse não seria o problema, desde que assimilados, de forma crítica, e adaptados de acordo a realidade local. O que não deveria acontecer era uma cópia desses elementos sem nenhuma criticidade. Em verdade nossa criatividade deveria superar a imitação.

Em sua percepção, era preciso criar leis próprias que estivessem de acordo com a especificidade do continente para organizar os novos Estados, considerando suas características culturais. Para ele o governo deveria organizar a sociedade a partir de seus elementos próprios e não mais por modelos importados. “[...] el lujo venenoso, enemigo de la libertad, pudre al hombre liviano y abre la puerta al extranjero” (MARTÍ, 1891), ou seja, teríamos de buscar estratégias próprias de desenvolvimento local. Para isso, era imprescindível ao governante conhecer o seu país para governá-lo bem, onde todos pudessem gozar de liberdade. “Conocer el país, y gobernarlo conforme al conocimiento es el único modo de librarlo de tiranías”. Tal liberdade deveria ser primeiramente alcançada pela libertação das ideias e conseqüentemente “[...] la libertad, para ser viable, tiene que ser sincera y plena; que si la república no abre los brazos a todos y adelanta con todos, muere la república” (MARTÍ, 1891).

Portanto, insiste em uma busca identitária que envolvia o desafio de nos conhecermos, para entendermos nossa realidade e, a partir daí, discernirmos os problemas e visualizar soluções adequadas. Por isso, aponta para a fragmentação e conseqüentemente a ausência de identidade: “Éramos una visión, con el pecho de atleta, las manos de petimetre y la frente de niño. Éramos una máscara, con los calzones de Inglaterra, el chaleco parisiense, el chaquetón de Norteamérica y la montera de España” (MARTÍ, 1891).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A América Latina vem de um longo processo histórico marcado pela exploração colonial, governos autoritários e recorrente corrupção, além da dependência externa. No entanto, a solução dos problemas de um grupo social, em nível nacional ou continental, não se reduz apenas aos aspectos econômicos ou políticos. Pelas relações culturais, as pessoas se definem pertencentes ou não a um grupo. Assim, a literatura pode ser uma ferramenta de comunicação e de desenvolvimento de uma identidade de um povo que compartilha a mesma memória histórica.

José Martí por meio de suas experiências, empíricas e teóricas, desenvolve uma consciência social compromissada politicamente não apenas em relação ao seu país de origem, Cuba, mas também ampliando essa percepção com o objetivo de construir uma unidade continental, a fim de fortalecer *Nossa América* ante os perigos externos. Nesse sentido, pretendia “fundar” uma nova América Latina enfrentando o atraso socioeconômico provocado por três séculos de colonização.

Ao seu modo, contribuiu no que diz respeito a um fazer próprio, com nova vertente autóctone, não copiativa partindo, por um lado, de uma visão mais política e principalmente de compromisso social, ou seja, não mais para agradar europeus, como também não mais colonizada, mas orgulhosa do seu fazer local. Nessa perspectiva, saber quem somos, reconhecendo nossos traços comuns sem ignorarmos as singularidades, considerando que identidade, resistência e dependência cultural, são termos inter-relacionados. Desse modo, Martí sabia que quanto maior fosse a integração latino-americana, menor seria a dependência, quer seja cultural ou econômica.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Flavio Wolf de. Literatura. In: SADER, Emir *et al.* *Latinoamericana*: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006.
- BEIRED, José Luis Bendicho; BARBOSA, Carlos Alberto Sampaio (Orgs.). *Política e identidade cultural na América Latina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- DONGHI, Túlio Halperin. *A História da América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- FURTADO, Celso. *A Economia Latino-Americana*. São Paulo: Companhia das Letras, 1978.
- HEREDIA, Fernando Martínez. Cuba. In: SADER, Emir *et al.* *Latinoamericana*: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MARTÍ, José. *Nuestra América*. Nova York, 1891. Disponível em: <http://www.analitica.com/bitblo/jmarti/nuestra_america.asp> Acesso em: 02 fev. 2013.
- PEREIRA, Diana Araujo. *A palavra poética: magia e revolução na cartografia latino-americana*. Tese doutoral apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Letras da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. Dossiê América Latina. In: *Revista Estudos Avançados do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP*, São Paulo, vol. 19, n. 55, pp. 9-31, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300002> Acesso em: 20 abr. 2013.
- RETAMAR, Roberto Fernández. Introdução a José Martí. In: *Nossa América — Antologia*. Trad. Maria Angélica de Almeida Trajber. São Paulo: Hucitec, 1983.

EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE LATINO-AMERICANA

IN SEARCH OF A LATIN AMERICA IDENTITY

Fernanda Filgueiras^(*)

Resumo: Com as guerras de independência, a América Latina conquistou sua autonomia política; no entanto, os nacionalismos nascentes não conseguiram alcançar a independência econômica e cultural. José Martí (1853-1895), mártir da independência de Cuba, é uma das figuras mais expressivas no contexto da literatura latino-americana, do século XIX, justamente por ser um dos primeiros intelectuais a perceber a necessidade de aproximar o fragmentado bloco latino-americano. O presente trabalho se propõe a examinar de que forma se dá essa busca identitária no discurso martiano, com destaque para o ensaio *Nuestra América* (1891), uma vez que utiliza a literatura como ferramenta de desenvolvimento de uma nova consciência, de resistência e reafirmação das culturas locais.

Palavras-chave: Identidade. Literatura. América Latina. José Martí.

Abstract: With the Independence wars, Latin America conquered your political autonomy, however, the growing nationalisms did not to achieve the economy and cultural independence. José Martí (1853-1895), independence martyr of Cuba, is one of the expressive character in the context of Latin America literature of twenty century, mainly because he is one of the intellectuals to realize the necessity of approaching the Latin America bloc fragmented. The present research propose to examine how this identity happens into the martiano's speech, highlighting the thesis *Nuestra América* (1891), once that it uses the literature as an instrument to development a new conscience, of resistance and reaffirmation of local cultures.

Key-words: Identity. Literature. Latin America. José Martí.

(*) Historiadora e Mestranda no Programa de Integração da América Latina (PROLAM-USP). Pesquisadora do IAMÁ-USP. E-mail: <fernandafilgueiras@usp.br>. Este artigo é resultado parcial da pesquisa de mestrado em andamento. Recebido em 17.02.2013 e aceito em 08.05.2013.

1. INTRODUÇÃO

A questão da identidade, na América Latina, de acordo com Aníbal Quijano (2005), é um projeto histórico aberto e heterogêneo, pelo fato de muitos passados estarem envolvidos nesse processo e também terem se criado novas identidades sociais como índios, negros e mestiços, por conta da expansão do colonialismo europeu.

Com isso, foram se formando o que Quijano (2005) chama de “relações intersubjetivas”, ou culturais, entre dominantes e dominados, porém, marcadas pela resistência. Assim, a “latinoamericanidad” nasce em um terreno conflituoso entre o europeu e o não europeu. Nesse contexto, por um lado, desenvolveram-se novos processos identitários e, por outro, permaneceram núcleos de identidades históricas muito antigas e complexas.

É pertinente assinalar, contra todo esse pano de fundo histórico e atual, que a questão da identidade na América Latina é, mais do que nunca, um projeto histórico, aberto e heterogêneo, não só, e talvez não tanto, uma lealdade com a memória e com o passado. Porque essa história permitiu ver que na verdade são muitas memórias e muitos passados, sem ainda um caminho comum e compartilhado. (QUIJANO, 2005, p. 27)

Não podemos perder de vista que, mesmo depois de haver conquistado autonomia política, a partir das guerras pela independência, herdou-se a dependência econômica. Nesse sentido, Túlio Halperin Donghi (2005) observa que toda América Latina teve dificuldade para encontrar um equilíbrio interno, capaz de absorver as consequências das alterações que a independência trouxe consigo.

Segundo Celso Furtado (1978), as nações surgidas nas terras de colonização ibérica das Américas procuravam realçar o traço individual de cada uma, num esforço de definição das próprias personalidades nacionais e não se preocupavam pelo que existia de semelhante entre elas, apesar de terem uma história e uma língua comum. Para Furtado (1978), foram os problemas surgidos a partir da crise de 1929 que abriram o caminho à formação da atual consciência latino-americana, por conta das dificuldades de abastecimento de produtos tradicionalmente importados.

Entendemos que a identidade, enquanto processo histórico-social, envolve o sentimento de pertencimento a um determinado grupo, em um processo resultante da experiência coletiva, em que está presente também a diferenciação do outro. Desse modo, a identidade não é um processo natural, ou seja, ela se concretiza na prática das relações sociais e necessita de elementos que aproximará as pessoas formando grupos identitários, e ao mesmo tempo os diferenciando de outros.

Portanto, é necessária uma consciência social, atrelada a um conjunto de traços culturais que, fortalecidos nas suas práticas cotidianas, configurarão tal identidade. Assim, “do ponto de vista da disciplina histórica, importa assinalar que as identidades não são aqui entendidas como essências ou entidades imutáveis, mas como processos incessantes de construção/reconstrução dos imaginários sociais” (BEIRED; BARBOSA, 2010, p. 8).

Nessa perspectiva, muitos literatos da América Latina preocuparam-se com a configuração identitária e histórica do “novo mundo” partindo, por um lado, de uma visão

mais política e principalmente de compromisso social e, por outro, do pensamento mítico e simbólico inerente à América (PEREIRA, 2007). Com a formação das nações independentes e com o fim dos impérios português e espanhol na América Latina, a circulação de escritores, intelectuais e artistas entre os novos países se desenvolveu especialmente na América de língua espanhola. Cresceu também a presença de intelectuais e artistas, e aí inclusive brasileiros, na Europa, especialmente em Paris (AGUIAR, 2006). Neste ponto:

[...] vários escritores mesclaram, produtivamente, discurso histórico e poético em suas obras, aceitando a difícil missão de “reescrever” a história segundo uma visão mais próxima, isto é, de dentro das veias de seu próprio continente, em oposição àquela visão etnocêntrica e eurocêntrica a partir da qual o Novo Mundo foi “criado” nos séculos XV e XVI. (PEREIRA, 2007, p. 7)

Logo, a América Latina busca deixar de ser o “projeto da consciência alheia” para se tornar, ainda que com toda a dificuldade, um “projeto da consciência própria dos latino-americanos” (PEREIRA, 2007, p. 23). De qualquer maneira, a literatura teve um papel efetivo na constituição de uma consciência nacional e, assim, na construção das próprias nações latino-americanas, uma vez que muitos escritores estiveram engajados nas questões sociais e políticas.

José Martí (1853-1895), mártir da independência de Cuba, é umas das figuras mais expressivas no contexto da literatura latino-americana do século XIX, justamente por ser um dos primeiros intelectuais a perceber a necessidade de aproximar o fragmentado bloco latino-americano. O presente trabalho se propõe a examinar de que forma se dá essa busca identitária no discurso martiano, com destaque para o ensaio *Nuestra América* (1891), uma vez que utiliza a literatura como ferramenta de desenvolvimento de uma nova consciência, de resistência e reafirmação das culturas locais.

2. NOSSA AMÉRICA

O pensamento de José Martí não pode ser visto separadamente de sua militância política. O objetivo de promover a independência de Cuba e, por meio dela, deter o avanço do imperialismo norte-americano é o que vai delinear, definitivamente, a dimensão de seu pensamento de uma maneira mais ampla. O ápice desse pensamento é expresso no ensaio *Nuestra América* publicado na *Revista Ilustrada* de Nova York em 10 de janeiro de 1891 e no jornal mexicano *El Partido Liberal*, em 30 de janeiro do mesmo ano. A busca identitária nessa obra se pauta em dois pontos-chaves: consciência e autoctonia. Martí percebe que só se construiria uma nova América a partir de uma tomada de consciência da condição social do continente. Essa consciência seria a arma adequada e eficaz para promover, inicialmente, a independência de Cuba e a partir dela uma segunda independência da América Latina.

Para tanto, seria necessário criar uma cultura própria que atendesse aos próprios problemas e, não mais, importar “soluções” externas, ou seja, pensar em um modo de vida alternativo, embasado em uma consciência anticolonial, fomentando a valorização das culturas locais perante o desprezo do olhar estrangeiro. Desse modo, reescrever a

própria história ante a memória oficial possibilitaria, na visão de Martí, uma integração, não no sentido de federalismo do continente e sim da “alma continental” que resultaria na superação dos problemas herdados dos séculos de exploração colonial.

3. “TRINCHEIRAS DE IDEIAS”: POR UMA CONSCIÊNCIA PRÓPRIA

No ensaio *Nuestra América*, Martí deixa clara a necessidade de iniciar um processo de integração da América Latina. No entanto, para que houvesse essa unidade, era preciso utilizar as armas adequadas, isto é, “las armas del juicio”. Tais armas, na visão de Martí, seriam capazes de vencer as demais, uma vez que formariam “trincheras de ideas” mais eficazes a “trincheras de piedra”.

No entanto, como construir um conhecimento capaz de erguer uma trincheira de ideias? Martí entendia que tais armas seriam adquiridas por meio de uma tomada de consciência da realidade em que se vivia. Essa consciência seria construída e amadurecida, pelo conhecimento obtido a partir de nossa realidade concreta e de nosso posicionamento engajado na causa de defesa da “mãe América”. Por sua vez, resultaria em um sentimento de pertencimento, isto é, uma identidade sociocultural. E essa identificação seria o elo que integraria nosso fragmentado continente e conseqüentemente daria condições de promover o desenvolvimento interno e fortalecer nossa independência, diante dos perigos externos.

Desse modo, seria importante recorrermos às nossas memórias, pois estas seriam nossas referências para, no presente, reverter os males provocados pelo passado colonial e reconstruir nossa história a fim de não perpetuarmos tais problemas. “La historia de América, de los incas acá, ha de enseñarse al dedillo, aunque no se enseñe la de los arcontes de Grecia. Nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra. Nos es más necesaria”, destacava com convicção.

Talvez soe como utópicas essas proposições martianas, mas o fato é que contribuem para levantar esperanças, aliadas a ações práticas, para reverter tal quadro enfrentado até então e, a partir daí, construir um novo futuro. Portanto, nossas memórias seriam a bússola, ou seja, o ponto de referência para nos reconhecermos e projetarmos nosso futuro ainda em nosso presente. “Resolver el problema después de conocer sus elementos, es más fácil que resolver el problema sin conocerlos. [...] Conocer es resolver” (MARTÍ, 1891). E esse conhecimento crítico se tornaria a arma eficaz para pensarmos por nós mesmos, e, dessa forma “No hay proa que taje una nube de ideas. Una idea enérgica, flameada a tiempo ante el mundo, para, como la bandera mística del juicio final, a un escuadrón de acorazados” (MARTÍ, 1891).

Logo, a materialização de uma identidade latino-americana, para Martí, se tratava de um processo longo que não necessariamente implicasse na união entre os Estados. Assim, evitava o ideal bolivariano que desconhecía, naquele momento, as singularidades locais, uma vez que, “El problema de la independencia no era el cambio de formas, sino el cambio de espíritu” (MARTÍ, 1891).

Por isso, logo no início do Ensaio, Martí alerta para a importância de que “Estos tiempos no son para acostarse con el pañuelo en la cabeza, sino con las armas en la almohada [...]” (MARTÍ, 1891). Temia, justamente, que, se não fizéssemos uso das “armas del

juicio” certamente outros a usariam contra nós. Era urgente uma tomada de consciência coletiva ante essa problemática com o objetivo de superá-la. “Es la hora del recuento, y de la marcha unida, y hemos de andar en cuadro apretado, como la plata en las raíces de los Andes” (MARTÍ, 1891). Assim, acreditava que para se alcançar autonomia econômica, e cultural, era preciso integrar a fragmentada América Latina, pois só dessa forma seria possível romper os vínculos de dominação e dependência com os países de alto desenvolvimento industrial capitalista.

Para tanto, Martí utiliza suas narrativas, literárias e jornalísticas, como ferramenta de desenvolvimento dessa nova consciência, de resistência e reafirmação das culturas locais. É importante salientarmos que Martí⁽¹⁾ nasce em um contexto de insatisfação e luta pela independência de Cuba⁽²⁾. Nesse contexto, a ilha⁽³⁾ era a única colônia espanhola que não havia, até então, alcançado sua independência. Logo, é envolvido, desde criança, pelas ideias independentistas que se propagavam pelas ruas, na medida em que “a ideia de separar Cuba da Espanha ia se desenvolvendo, com suas irreconciliáveis diferenças e com seus grandes mortos ao mediar o século XIX” (RETAMAR, 1983, p. 14).

Em nossa visão, suas narrativas não se trata de uma utopia ou um idealismo vazio, e sim um pensamento pautado na realidade, pois apresenta propostas concretas de afirmação e consolidação da dignidade dos latino-americanos. Entretanto, é preciso compreender que seu conceito de identidade é definido como um processo de projeção para o futuro, anticolonial, libertador e de amplitude continental.

Portanto, era indispensável descolonizar a consciência para se atingir o reconhecimento de si e a diferenciação do outro. Esta seria a prerrogativa fundamental para que seu projeto de transformação social e reafirmação cultural pudesse se concretizar. Martí recomendava que nossa América criasse uma nova imagem de si mesma e não mais, simplesmente, introjetasse ideias alheias sem nenhum esforço crítico.

Seu pensamento, em nosso entender, não deve ser considerado como essencialista uma vez que não focava apenas nos aspectos autóctones. Mais que isso, considerava importante assimilar o que houvesse de melhor nas demais culturas, quer seja da Europa ou dos Estados Unidos. Assim, a autoctonia defendida por Martí não era fechada em si mesma, mas

(1) José Julián Martí Pérez nasceu em 28 de janeiro de 1853, filho de espanhóis imigrantes pobres da região de Valência e das Ilhas Canárias.

(2) Segundo Fernando Martínez Heredia (2006): “Cuba é o país mais ocidental da região do Caribe. A área do arquipélago cubano é aproximadamente a soma da extensão de todo o resto do Caribe insular; ocupa uma posição singular diante das Américas, com respeito às comunidades continentais, entre o golfo do México e o mar do Caribe. Domina os estreitos da área e é contígua aos EUA e ao Atlântico norte. Essa situação geográfica tão estratégica sempre foi uma influência notável em sua história.” (2006, p. 342) Habitada há pelo menos 10 mil anos e, quando Cristóvão Colombo atracou na ilha em sua primeira viagem, em 28 de outubro de 1492, lá existia uma população estimada em não menos de 200 mil habitantes, em estágios variados, desde conhecedores da agricultura e da cerâmica até coletores.

(3) De acordo com Heredia (2006), Cuba foi ocupada e colonizada pelos espanhóis, a partir de 1510, servindo de ponto de partida para as expedições que dominaram o atual México e outras regiões entre a Flórida e o norte da América do Sul. Na ilha, foram fundadas vilas e constituído um governo geral e em relações de exploração e opressão foi estabelecida a economia conhecida como *encomienda* que tinha como objetivo a busca por ouro e meios de subsistência. Os serviços forçados somados às doenças trazidas pelos europeus dizimaram a população nativa e “[...] em um período não muito extenso, o que restou dessa população praticamente desapareceu absorvido pela mestiçagem” (HEREDIA, 2006, p. 342). Região preferida pela Espanha graças à sua localização estratégica, Cuba “[...] tornou-se uma das colônias mais modernas e ‘ricas’ do mundo, primeira exportadora mundial de açúcar de cana, muito bem integrada ao capitalismo mundial e na ponta de novas tecnologias” (HEREDIA, 2006, 343).

relacionava-se com aspectos estrangeiros que pudessem ser assimilados e ressignificados em algo próprio e que trouxesse benefício para nossa América. Trata-se de uma visão de mundo ampliada e que considera todas as possibilidades para valorizar o continente.

Ele mesmo assimilou diversos elementos em sua trajetória teórica e bebeu de diversas fontes, incluindo europeias e estadunidenses, que lhe proporcionaram ter uma erudição grandiosa. Desse modo, por sua própria experiência, não via vantagens na ignorância, no entanto, defendia que os povos de nossa América fossem letrados no sentido mais amplo, e que uma massa de iletrados não seria capaz de fazer frente ao imperialismo norte-americano.

Observava, também, a necessidade de investigar nossas raízes para reescrevermos nossa história livre de qualquer pensamento de inferioridade e do desdém do olhar estrangeiro que desconhecia nossas próprias origens e riquezas e, assim, desconsideravam nossas potencialidades enquanto repúblicas “recém-nascidas”. Conhecermos e nos reconhecermos, na visão de Martí, era preciso para nos fortalecer e garantir nossa independência não apenas na esfera política, mas também cultural e econômica. Era preciso valorizar nossas memórias e não nos envergonhar de nossa “Mãe América”. Contudo, para se alcançar um desenvolvimento autônomo, eram indispensáveis propostas práticas a fim de vencer “El tigre de adentro se echa por al hendija, y el tigre de afuera” (MARTÍ, 1891).

4. EM DEFESA DO FAZER LOCAL

A partir de sua vivência nos Estados Unidos, Martí percebe que “o outro” da América Latina deixa de ser a Europa e passa a ser “o gigante do Norte”. Martí entendia que “El desdén del vecino formidable que no la conoce es el peligro mayor de nuestra América”. De tal modo Martí se torna um anti-imperialista, ao compreender, então, o risco que nossa América corria com o “monstro” imperialista que avançava pela América Latina. “Em fins da década de oitenta, o que até então parecia apenas receio de Martí e de uns poucos, quanto aos turvos desígnios norte-americanos em relação à outra América, começa a se tornar realidade visível para todos” (RETAMAR, 1983, p. 21). É neste ponto que:

Nos Estados Unidos, país estrangeiro onde permanece mais tempo, familiariza-se com a “América europeia” como a chamará e, a princípio, sem deixar de reconhecer suas virtudes, logo vê, espantado, que reaparecem nela os vícios que acreditava ter deixado para trás, na Europa (que eram as mazelas do capitalismo desenvolvido) e verifica, assim, a diferença de estrutura e espírito entre as duas Américas. Além do que, e isto é talvez o mais importante, Martí mora nos Estados Unidos justamente no momento em que a nação passa de seu capitalismo pré-monopolista para o capitalismo monopolista e imperialista que a levará, inexoravelmente, a se abalançar sobre o mundo: primeiro sobre a América Latina e o Caribe, e em particular sobre Cuba. (RETAMAR, 1983, p. 18)

A partir daí, sua busca por uma identidade latino-americana ganha força a fim de impedir mais um movimento colonial de imposição e exploração do continente, agora por parte dos Estados Unidos da América. Defender as “trincheiras de ideias” seria uma estratégia para vencer a ideologia da “outra Europa” de pôr em prática a ideologia do

pan-americanismo, que era a integração da América Latina sob sua liderança. Martí tinha consciência de que:

Pero otro peligro corre, acaso, nuestra América, que no le viene de sí, sino de la diferencia de orígenes, métodos e intereses entre los dos factores continentales, y es la hora próxima en que se le acerque, demandando relaciones íntimas, un pueblo emprendedor y pujante que la desconoce y la desdena. (MARTÍ, 1891)

A economia norte-americana teve um crescimento industrial favorecido pela política protecionista. No entanto, essa mesma política que teria fortalecido o mercado interno elevava os preços das matérias-primas importadas encarecendo seus produtos, resultando nas dificuldades no mercado externo por conta da concorrência europeia. A América Latina seria a solução em termos de mercado consumidor e como fornecedora de matéria-prima a um baixo custo.

Os longos anos de vivência nesse país possibilitaram a Martí entender o objetivo do imperialismo norte-americano de impedir o desenvolvimento de maneira livre e contínua de nossas riquezas limitando nossa capacidade criadora. Dessa vez, o perigo da política imperialista norte-americana se daria de forma sutil e não de forma direta como no colonialismo espanhol. Não mais apenas um domínio territorial, e sim, submeter nossa América tanto no campo econômico, quanto no cultural, ao seu domínio. Daí seu alerta a respeito do desprezo da “outra” América:

El desdén del vecino formidable, que no la conoce, es el peligro mayor de nuestra América; y urge, porque el día de la visita está próximo, que el vecino la conozca, la conozca pronto, para que no la desdeñe. Por el respeto, luego que la conociese, sacaría de ella las manos. (MARTÍ, 1891)

Por isso, era importante ter esse conhecimento para lutar contra o neocolonialismo: “Es la hora del recuento, y de la marcha unida, y hemos de andar en cuadro apretado”, dizia Martí. É importante ressaltar que não pregou o ódio ao povo norte-americano. Ele respeitava muitas personalidades do país, e não via nenhum problema estudar aspectos que considerasse positivos para serem aproveitados adequadamente na América Latina. Em verdade, seu desejo criador, anticolonial, tinha como pano de fundo a valorização das culturas locais.

Temia que as potências estrangeiras se aproveitassem da divisão e da debilidade interna, daí apontava que “Los pueblos que no se conocen han de darse prisa para conocerse, como quienes van a pelear juntos”, por observar que um grande problema estava presente, uma vez que a nacionalidade das recentes repúblicas não representava o autóctone o negro escravizado e o mestiço. Todos esses grupos eram a maioria da população, contudo, a minoria branca, de origem europeia, não pretendia inserir essas populações no projeto nacional.

Isso, também, se deve ao fato de que suas culturas eram desprezadas e inferiorizadas e nenhuma política pública tinha sido, até então, criada com a finalidade de inserir essas pessoas na nova sociedade que se formava. Por isso, apontava como uma das soluções concretas para o continente incentivar o conhecimento dos diversos povos que o compunham a fim de, definitivamente, transformar o sistema opressor que preparava as pessoas apenas

para conviverem dentro de uma estrutura de dominação e dependência. Para tanto, era preciso se ver, se reconhecer e estar engajado nessa causa para não mais se enfrentar “[...] como hermanos celosos, que quieren los dos la misma tierra, o el de casa chica, que le tiene envidia al de casa mejor, [...]” (MARTÍ, 1891).

Além disso, Martí chamava a atenção para o fato de que, mesmo após a independência, a “alma continental” permanecia com ares coloniais. “La colonia continuó viviendo en la república [...]” (MARTÍ, 1891). Considerava que houve uma independência política, mas o “espírito” continuava aprisionado; dessa forma, era necessário superar o espírito colonial ainda existente nas novas repúblicas independentes para se alcançar a independência cultural. Reconhecia que “[...] se imita demasiado, y que la salvación está en crear. Crear es la palabra de pase de esta generación” (MARTÍ, 1891). Para ele, era preciso criar uma nova cultura, apropriada à realidade de nossa América, a fim de que pudéssemos alcançar desenvolvimento em todas as esferas sociais.

Havia em Martí certa urgência, visto que uma elite e um governo de mentalidade colonial, mais preocupado em copiar costumes e modelos estrangeiros enquanto que no interior do continente as injustiças sociais submetiam a maioria da população local. Desse modo, nossa América estaria vulnerável aos tentáculos do monstro do norte. Assim, tornava-se urgente desenvolver e defender nossa América, mas era preciso que todos se sentissem pertencente a ela. Isso só seria possível com condições dignas de sobrevivência.

Via, na importação de modelos estrangeiros, o maior problema interno de nossa América e esse entrave se encontrava na insistência de os governantes utilizarem leis importadas de realidades distintas da nossa. Era necessário uma autoavaliação das reais necessidades do continente e a partir desse diagnóstico elaborar um modelo político adequado à essa realidade específica.

A lo que es, allí donde se gobierna, hay que atender para gobernar bien; y el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés, sino el que sabe con qué elementos está hecho su país, y cómo puede ir guiándolos en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos de la abundancia que la Naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas. El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser el del país. La forma de gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país. (MARTÍ, 1891)

Enxergava nisso tudo um problema ainda maior: a América Latina como um todo corria sérios perigos ao negar suas origens, uma vez que perdendo-se a memória perde-se junto a identidade e, dessa maneira, fica-se vulnerável aos ataques do “monstro do norte”. Portanto, quanto maior fosse a identificação continental maior seria a integração e menor a dependência. Sendo assim:

[...] el deber urgente de nuestra América es enseñarse como es, una en alma e intento, vencedora veloz de un pasado sofocante, manchada sólo con sangre de abono que arranca a las manos la pelea con las ruinas, y la de las venas que nos dejaron picadas nuestros dueños. (MARTÍ, 1891)

Indica algumas das situações socioeconômicas e entende que o problema não é a incapacidade dos latino-americanos e sim a uma política dirigida por uma classe autocrática oligárquica que governava em seu próprio benefício deixando de lado o restante da população.

La incapacidad no está en el país naciente, que pide formas que se le acomoden y grandeza útil, sino en los que quieren regir pueblos originales, de composición singular y violenta, con leyes heredadas de cuatro siglos de práctica libre en los Estados Unidos, de diecinueve siglos de monarquía en Francia. (MARTÍ, 1891)

Para Martí, as transformações socioeconômicas teriam de se dar em dois eixos principais: a superação do atraso econômico e a eliminação das desigualdades sociais. Por isso, criticava o funcionamento da política liberal na América Latina, pois com esse sistema político seria difícil extinguir com os traços coloniais deixados em nossa sociedade, o que conseqüentemente criaria novas formas de dominação. O liberalismo era um modelo econômico que contribuía para manter as condições de desigualdade social, porque contribuía para criar e manter relações econômicas que beneficiariam países estrangeiros.

Defendia, também, um novo sistema educacional que deveria iniciar na escola primária e seguir até a universidade, no sentido de construir um saber crítico, no qual, “Los pueblos han de vivir criticándose, porque la crítica es la salud; pero con un solo pecho y una sola mente” (MARTÍ, 1891). O importante, na visão de Martí, era criar, ser original ainda que essa originalidade contivesse elementos estrangeiros. Esse não seria o problema, desde que assimilados, de forma crítica, e adaptados de acordo a realidade local. O que não deveria acontecer era uma cópia desses elementos sem nenhuma criticidade. Em verdade nossa criatividade deveria superar a imitação.

Em sua percepção, era preciso criar leis próprias que estivessem de acordo com a especificidade do continente para organizar os novos Estados, considerando suas características culturais. Para ele o governo deveria organizar a sociedade a partir de seus elementos próprios e não mais por modelos importados. “[...] el lujo venenoso, enemigo de la libertad, pudre al hombre liviano y abre la puerta al extranjero” (MARTÍ, 1891), ou seja, teríamos de buscar estratégias próprias de desenvolvimento local. Para isso, era imprescindível ao governante conhecer o seu país para governá-lo bem, onde todos pudessem gozar de liberdade. “Conocer el país, y gobernarlo conforme al conocimiento es el único modo de librarlo de tiranías”. Tal liberdade deveria ser primeiramente alcançada pela libertação das ideias e conseqüentemente “[...] la libertad, para ser viable, tiene que ser sincera y plena; que si la república no abre los brazos a todos y adelanta con todos, muere la república” (MARTÍ, 1891).

Portanto, insiste em uma busca identitária que envolvia o desafio de nos conhecermos, para entendermos nossa realidade e, a partir daí, discernirmos os problemas e visualizar soluções adequadas. Por isso, aponta para a fragmentação e conseqüentemente a ausência de identidade: “Éramos una visión, con el pecho de atleta, las manos de petimetre y la frente de niño. Éramos una máscara, con los calzones de Inglaterra, el chaleco parisiense, el chaquetón de Norteamérica y la montera de España” (MARTÍ, 1891).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A América Latina vem de um longo processo histórico marcado pela exploração colonial, governos autoritários e recorrente corrupção, além da dependência externa. No entanto, a solução dos problemas de um grupo social, em nível nacional ou continental, não se reduz apenas aos aspectos econômicos ou políticos. Pelas relações culturais, as pessoas se definem pertencentes ou não a um grupo. Assim, a literatura pode ser uma ferramenta de comunicação e de desenvolvimento de uma identidade de um povo que compartilha a mesma memória histórica.

José Martí por meio de suas experiências, empíricas e teóricas, desenvolve uma consciência social compromissada politicamente não apenas em relação ao seu país de origem, Cuba, mas também ampliando essa percepção com o objetivo de construir uma unidade continental, a fim de fortalecer *Nossa América* ante os perigos externos. Nesse sentido, pretendia “fundar” uma nova América Latina enfrentando o atraso socioeconômico provocado por três séculos de colonização.

Ao seu modo, contribuiu no que diz respeito a um fazer próprio, com nova vertente autóctone, não copiativa partindo, por um lado, de uma visão mais política e principalmente de compromisso social, ou seja, não mais para agradar europeus, como também não mais colonizada, mas orgulhosa do seu fazer local. Nessa perspectiva, saber quem somos, reconhecendo nossos traços comuns sem ignorarmos as singularidades, considerando que identidade, resistência e dependência cultural, são termos inter-relacionados. Desse modo, Martí sabia que quanto maior fosse a integração latino-americana, menor seria a dependência, quer seja cultural ou econômica.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Flavio Wolf de. Literatura. In: SADER, Emir *et al.* *Latinoamericana*: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006.
- BEIRED, José Luis Bendicho; BARBOSA, Carlos Alberto Sampaio (Orgs.). *Política e identidade cultural na América Latina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- DONGHI, Túlio Halperin. *A História da América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- FURTADO, Celso. *A Economia Latino-Americana*. São Paulo: Companhia das Letras, 1978.
- HEREDIA, Fernando Martínez. Cuba. In: SADER, Emir *et al.* *Latinoamericana*: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MARTÍ, José. *Nuestra América*. Nova York, 1891. Disponível em: <http://www.analitica.com/bitblo/jmarti/nuestra_america.asp> Acesso em: 02 fev. 2013.
- PEREIRA, Diana Araujo. *A palavra poética: magia e revolução na cartografia latino-americana*. Tese doutoral apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Letras da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. Dossiê América Latina. In: *Revista Estudos Avançados do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP*, São Paulo, vol. 19, n. 55, pp. 9-31, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300002> Acesso em: 20 abr. 2013.
- RETAMAR, Roberto Fernández. Introdução a José Martí. In: *Nossa América — Antologia*. Trad. Maria Angélica de Almeida Trajber. São Paulo: Hucitec, 1983.

LA PROPUESTA DEL SUMÁK KAWSAY/BUEN VIVIR, EN LOS ESTADOS PLURINACIONALES DE BOLIVIA Y ECUADOR^(*)

*THE PROPOSAL OF THE SUMÁK KAWSAY/BUEN VIVIR,
IN THE PLURINATIONAL STATES OF BOLIVIA AND ECUADOR*

*Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidí^(**)*

*Bruna Muriel Huertas Fuscaldo^(***)*

Resumen: El fortalecimiento de los movimientos sociales indígenas, el nuevo constitucionalismo latinoamericano y los avances de los derechos indígenas en el sistema jurídico internacional son evidencia de las profundas transformaciones políticas y epistemológicas que están ocurriendo en la sociedad contemporánea. Este proceso de transformación culminó en la promulgación de las nuevas constituciones de los Estados Plurinacionales de Bolivia (2009) y Ecuador (2008), que incorporan el principio del Sumák Kawsay/Buen Vivir como propuesta alternativa al modelo de desarrollo hegemónico. El artículo aborda los avances de tal propuesta, desde la perspectiva del proyecto de descolonización política y social de la América Latina.

Palabras-Clave: América Latina, Movimientos Indígenas, Estados Plurinacionales, Sumák Kawsay/Buen Vivir.

Abstract: The strengthening of indigenous social movements, the new Latin American Constitutionalism and the advances of indigenous rights at the international legal system demonstrate that deep political and epistemological transformations are taking place in the contemporary society. This process culminated in the promulgation of new constitutions of Bolivia (2009) and Ecuador (2008), that require the Buen Vivir principle, proposed as an alternative to hegemonic development model. The article explores the progress of the propose, from the perspective of the social and political decolonization project for Latin America.

Keywords: Latin America, Indigenous Movements, Plurinational States, Sumák Kawsay/Buen Vivir.

(*) Este trabajo es el resultado parcial de una investigación de carácter interdisciplinario, realizada a través del Grupo de Investigación Descolonización y Estados Plurinacionales, del Observatorio Interdisciplinario de Políticas Públicas de la Universidad de São Paulo, coordinado por la Dra. Vivian Urquidí y financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico/CNPQ.

(**) Doctora em Sociologia, Profesora de Políticas Públicas y Multiculturalismo en la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades (EACH/USP) y del Programa Interunidades en Integración de la América Latina (PROLAM/USP) de la Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: <vurquidi@usp.br>.

(***) Estudiante de Doctorado por el Programa Interunidades en Integración de la América Latina de la Universidad de São Paulo (PROLAM/USP), São Paulo, Brasil. E-mail: <bmuriel@usp.br>. Recebido em 21.02.2013 e aceito em 17.05.2013.

I. INTRODUCCIÓN

Los pueblos originarios de América Latina – explotados, subyugados y excluidos desde los principios de la colonización del siglo XV — han sufrido y resistido a acciones que van desde el genocidio hasta los proyectos políticos asimilacionistas e integracionistas. En las últimas décadas, sin embargo, nuevos procesos políticos y sociales pretenden disminuir las distintas desigualdades y jerarquías (étnico raciales, epistemológicas, político económicas, lingüísticas, entre otras) históricamente construidas. El fortalecimiento de los movimientos sociales indígenas, el nuevo constitucionalismo latinoamericano y los avances de los derechos indígenas en el sistema internacional son evidencias de este proceso, mostrando las transformaciones políticas y epistemológicas de la sociedad contemporánea.

El primer intento de articular los pueblos indígenas en un proyecto nacional, mediante una legislación indígena, se dio en 1940 durante el Primer Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro, en México, que desde una perspectiva integracionista preveía el proceso gradual de incorporación de los pueblos indígenas a las comunidades nacionales. Años más tarde, la necesidad de superar el carácter individualista de los derechos humanos en la Declaración de las Naciones Unidas (1948) sería el punto de partida para una serie de acciones que condujeron a la aprobación del Convenio n. 107 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1957) de la Organización Internacional del Trabajo (URQUIDI, TEIXEIRA, LANA, 2008, p. 2). Aunque se presenten cuestiones como la promoción de los idiomas indígenas, la atribución de tierras tradicionales y el derecho consuetudinario, el objetivo final del Convenio n. 107 era estimular la creación de programas que facilitasen la asimilación de los pueblos indígenas.

Durante la década de 1980 fueron realizadas diversas reformas relacionadas al horizonte pluralista de reconocimiento de los derechos indígenas en ámbitos jurídicos nacionales e internacionales (STAVENHAGEN, 1988; BARIE, 2003). El primer constitucionalismo multicultural fue aprobado en 1982 con la Carta de Derechos y Libertades de la Constitución de Canadá (1982), a lo que siguen las reformas de Guatemala y Nicaragua (1987), en donde se reconocen algunos derechos colectivos y cierto grado de autonomía de los pueblos indígenas. En 1988, la reforma de la constitución brasileña asume la vanguardia regional, garantizando derechos indígenas hasta entonces inéditos. Un año después, algunos de esos derechos fueron incorporados al Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales, en países independientes, documento de la mayor importancia en defensa de los derechos indígenas dentro del sistema internacional hasta los días de hoy (MARÉS, 1998). En los años noventa del siglo XX, un segundo ciclo de reformas ocurre con la Convención 169 de la OIT, lo que tuvo influencia para promover cambios constitucionales en distintos países de América Latina, entre ellos: Colombia – 1991, México – 1992, Paraguay – 1992, Perú – 1993, Bolivia – 1994, Argentina – 1994, Ecuador – 1996 e 1998 y Venezuela – 1999.

En esta nueva fase de ampliación de los derechos se desarrollaron los conceptos de “nación multiétnica” y “Estado Plurinacional”, bien como las fórmulas de pluralismo jurídico. Durante la primera década del siglo XXI la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas (2007) y, de manera simultánea, dos procesos constituyentes son realizados,

visando la construcción de los Estados Plurinacionales: en Bolivia, de 2006 a 2009, en Ecuador, en 2008. Es en ese momento que entra en el escenario el reconocimiento de las formas plurales de organización, producción, selección de las autoridades y de administración de la justicia, además de la promoción de prácticas sociales y valores sintetizados en el principio del Buen Vivir o Sumak Kawsay, como veremos adelante.

Los Estados Plurinacionales andinos afirman, en el plan político, lo que a nivel teórico está siendo discutido en el ámbito del pensamiento social latinoamericano, por lo menos desde José Carlos Mariátegui durante la década de 1920: que la superación de las desigualdades histórico-estructurales de la región depende, en parte, de la capacidad de incorporación de las experiencias milenarias de los pueblos originarios por parte de proyectos nacionales (políticos, económicos, sociales, culturales). Para este autor, el indígena sería el sujeto clave para la construcción de un nuevo proyecto nacional en el Perú que, así como los otros países del continente, sufría las consecuencias “[...] *del pecado original de la conquista. El pecado de haber nacido y haberse formado sin el indio y contra el indio*” (MARIÁTEGUI, 2007, p. 38). La propuesta de considerar la presencia indígena en los procesos de formación estatal, en los países de América Latina es, por lo tanto, bastante anterior a las reformas pluralistas citadas antes. Pero la intensificación de tal reivindicación y la ampliación de sus conquistas se han dado, principalmente, a partir de la última veintena del siglo XX, amparadas por la acción de distintos actores nacionales e internacionales. Entre ellos, los movimientos sociales indígenas, los intelectuales, las ONGs, los Estados y las Organizaciones Internacionales Gubernamentales.

Además, para que el logro de los avances para los derechos indígenas y, consecuentemente, la ampliación de la capacidad de actuación política de estos pueblos, fue — y es — muy importante la incorporación de categorías y conceptos lo más cerca posible de la realidad de los pueblos indígenas. Se podría citar, por ejemplo, la contribución de Guillermo Bonfil Batalla al debate y su crítica al indigenismo tradicional, aun durante la década de 1970⁽¹⁾. El antropólogo mexicano analizó la categoría de “indio” como una concepción eurocéntrica y colonialista, resultado de la dominación efectiva (social, política y económica) sufrida por los pueblos que ya habitaban América Latina antes de la llegada de los europeos.

En el orden colonial el indio es el vencido, el colonizado [...]. De una sola vez, al mismo tiempo, todos los habitantes del mundo americano precolonial entran en la historia europea ocupando un mismo sitio y designados con un mismo término: nace el indio, y su gran madre y comadrona es el dominio colonial [...]. Como toda la estructura colonial, el mundo euroamericano es un mundo escindido, bipolar. El orden jerárquico admite aquí sólo dos instancias: el colonizador y el colonizado. La racionalización correspondiente postula la supremacía del colonizador en base a la superioridad de su raza o de su civilización. (BONFIL BATALLA, 1972, p. 112)

Las nuevas experiencias de Bolivia y Ecuador parecen partir de una postura filosófica y política que percibe al mundo desde la perspectiva de una fundamental igualdad entre

(1) Tanto en su forma de producción teórica como en cuanto proyecto político, el movimiento indígena se basó en un diseño tradicional asimilacionista e integracionista. Su sesgo colonialista se manifiesta en el deseo de superar el retraso y el estado de “pre moderno” de la sociedad en América Latina a través de, entre otras cosas, la asimilación del indígena a la comunidad nacional.

los pueblos, al mismo tiempo en que prevé la creación de políticas sociales de inclusión, de reducción de las desigualdades y de redistribución de los recursos. Para algunos autores, coincidirían con el proyecto contemporáneo de descolonizar el sistema mundial. Unido a los objetivos de “desmercantilizar” y “democratizar”, formarían las claves a través de lo cual deben ser guiadas las actuales prácticas transformadoras contra-hegemónicas (SANTOS, 2007, 2010). Pero ¿qué es exactamente lo que se pretende descolonizar (y desmercantilizar y democratizar)? Un sistema que, en su forma contemporánea, está siendo definido por algunos autores como “sistema-mundo colonial moderno” (QUIJANO & WALLERSTEIN, 1992).

II. EL SISTEMA-MUNDO COLONIAL/MODERNO

El concepto de sistema-mundo colonial/moderno hace referencia a las distintas jerarquías, político-económicas, étnico-raciales, epistemológicas y lingüísticas (entre otras), construidas a partir de la colonización y de la imposición universal del modo de vida capitalista y de los valores occidentales. La primera de ellas, la jerarquía “político-económica”, es la que divide el mundo entre centro, semiperiferia y periferia a partir de la división internacional del trabajo y del sistema interestatal de organizaciones político-militares ((WALLERSTEIN, 1979). Complementándola, se observa la jerarquía epistémica, que privilegia la cosmología y conocimientos occidentales frente a los no occidentales (GROSGOUEL, 2010, MIGNOLO, 2000; QUIJANO, 2005). Juntamente a ello, la “jerarquía lingüística” estructura el privilegio de la comunicación y producción del conocimiento de las lenguas europeas y sus teorías, considerando las otras no como conocimiento/teoría, sino como cultura popular o “folclore” (MIGNOLO, 2000). Por fin, la sociedad estaría organizada a partir de una jerarquía étnico-racial, basada en una estructura de poder específica llamada “matriz de poder colonial” (QUIJANO, 1992, 2005) que, iniciada a partir de los procesos de expansión marítima, se expandió mundialmente y, en especial, con la globalización del siglo XX. En la actualidad, prácticamente todas las dimensiones de la existencia humana (sociabilidad, cultura, mentalidades y subjetividades) son afectadas por esta jerarquía. Así, aunque el colonialismo como fenómeno histórico político de ocupación extranjera, fue dejando de existir en un proceso gradual a partir del siglo XIX, con las luchas por la independencia en América Latina a principios de ese siglo, incluyendo el proceso de descolonización de África y Asia durante las décadas de 1950 y 1960, dentro de la perspectiva de la “colonialidad del poder” (QUIJANO, 1991) seguimos viviendo en un mundo colonizado⁽²⁾, donde la dominación de clases y la dominación étnico-racial se alimentan mutuamente.

(2) Al final de la década de 1960, Pablo González Casanova y Bonfil Batalla ya trataban del colonialismo interno en América Latina. Estos análisis serán recuperados y reformulados por Anibal Quijano en la década de 1980.

La ampliación de los derechos indígenas hasta la formación de los Estados Plurinacionales, por lo tanto, es parte de un proceso que involucra la resistencia a distintos actos de opresión (material, político, moral, intelectual y cultural) que tuvieron inicio, ambos, a partir de la colonización. Con la independencia de los países latinoamericanos, los actos de opresión fueron protagonizados y sostenidos por un Estado que renegó las poblaciones originarias, sus conocimientos, culturas y prácticas sociales. Es en este sentido que la descolonización es un proyecto aún en andamio, casi dos siglos después de los procesos de independencia.

III. LOS ESTADOS PLURINACIONALES DE BOLIVIA Y ECUADOR Y SUS NUEVAS CONSTITUCIONES

Lo que está pasando en Bolivia y Ecuador es parte de un proceso que se intensifica al final del siglo XX, en América Latina, cuando distintos movimientos sociales, incluidos los de base indígena, intensifican sus acciones. En parte, esto correspondió a una reacción al aumento de los problemas sociales causados por los programas de política económica implementados durante la década anterior que, entre otras cosas, orientaban a la privatización, la desregulación y la apertura del mercado, y la no intervención estatal. Distintos países del continente ingresan al nuevo siglo presentando victorias electorales dentro de un proceso que, en América Latina, se identificó como un “giro a la izquierda”.

En Bolivia, la victoria de Evo Morales (2005) significó, más allá de la victoria del primer presidente indígena, la transformación de los pueblos originarios en protagonistas de un nuevo proyecto político nacional; de hecho, plurinacional. Así como en Ecuador, con Rafael Correa en la presidencia (2006), la reacción al sistema hegemónico representó un ambicioso proyecto de refundación del Estado a través de las nuevas constituciones que reconocen el pluralismo (político, económico, jurídico, cultural y lingüístico), que existe en el interior de dicho país.

La plurinacionalidad está articulada al concepto de interculturalidad, que predice la diversidad (de naciones) dentro de la unidad (del Estado). Son reconocidas, por las constituciones, deferentes nacionalidades, pueblos indígenas, pueblos afro descendientes y, en el caso de Ecuador, los pueblos montubios (ECUADOR, 2008.) Las constituciones, al afirmar la plurinacionalidad, generaron la necesidad de creación de proyectos nacionales y políticas públicas que sostengan la propuesta plurinacional⁽³⁾.

El proceso de reordenamiento de los Estados andinos busca incluir, no sin conflictos, de manera estructural la mayoría indígena excluida hasta entonces. Después de la victoria de Morales en 2005, acciones como la obligatoriedad de los idiomas quechua y aymara y la incorporación de los rituales y vestuarios indígenas en eventos oficiales indican el

(3) Es el caso, en Ecuador, donde ha sido creado el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB), del Ministerio de Educación, que viene implementando en las escuelas públicas de este país la enseñanza del quechua y del shuar. También ha sido creado el sector administrativo de Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afro ecuatorianas y Montubias (CTI) para el estímulo de gobiernos territoriales autónomos, con autonomía política, administrativa y financiera.

intento de transformación de la centenaria institución moderna del Estado, que pasa a considerar la población como parte de la nación. En este sentido, el gobierno propuso la convocación de una nueva Constituyente en que el multiculturalismo boliviano sea incorporado (incluyendo sus formas locales de organización, justicia, la autonomía sobre el territorio y los recursos naturales y la elevación de sus símbolos, idiomas y sistemas míticos) a la categoría de cultura nacional, al lado del español, su bandera y de la religión católica (URQUIDI, 2007, p. 2).

Para algunos pensadores, tales acontecimientos podrían ser indicio de la emergencia de un “debate civilizatorio” inédito: la construcción de una interculturalidad realmente igualitaria que parte de “un encuentro verdaderamente poscolonial” (SANTOS, 2010, p. 60). Serían evidencia de ello los recientes procesos constituyentes de los dos países, que culminaron en documentos sorprendentes para analistas políticos y científicos sociales de todo el mundo. El artículo número 8.1 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, recurriendo a la pluralidad lingüística del país, afirma que “El estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: (...) suma qamaña (vivir bien), dereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)” (BOLIVIA, 2009, p. 2). Lo mismo pasó con la Constitución Ecuatoriana de 2008, primera en reconocer la naturaleza como sujeto de derecho⁽⁴⁾ y el paradigma del *Buen Vivir* o *Sumac Kawsay* (reivindicados por los movimientos indígenas) como condiciones básicas para la refundación de un país étnicamente justo. En el preámbulo de la Constitución, se expresa que son reconocidas las raíces milenarias de un país formado por distintos pueblos:

Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia [...], Como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo [...] Decidimos construir: Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el Sumac kawsay (EQUADOR, 2008, p. 1).

Vale la pena retomar la antigua versión de la Constitución de 1830, que nombró “[...] a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, ejerciendo su ministerio de caridad a favor de esta clase de inocentes, abyecta y miserables” (CHATERS & STAVENHAGEN, 2009, p. 369). Es decir, los recientes procesos constituyentes en Bolivia y Ecuador parecen cuestionar las centenarias teorías del Derecho y del Estado, al poner en tela de juicio los principios de universalidad e individualidad de las constituciones vigentes hasta entonces, evidenciando una verdadera transición paradigmática en el plano constitucional de estos países (SANTOS, 2010, p. 32). Elevan ciertas experiencias milenarias indígenas al mismo nivel de las prácticas y conocimientos occidentales, afirmando la coexistencia de categorías que provienen de dos universos civilizatorios distintos: Recursos Naturales/Pachamama; Estado-Nación/Estado Plurinacional; Ciudadanía/Derechos Colectivos (SANTOS, 2010). Por fin, Desarrollo/Sumac Kawsay (buen vivir).

(4) Se supone que la naturaleza, o Pachamama, donde la vida es producida y realizada, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y la manutención y regeneración de sus ciclos vitales, además de la restauración, en los casos de impactos ambientales causados por la explotación de los recursos naturales no renovables. (EQUADOR, 2008).

IV. EL BUEN VIVIR/SUMÁK KAWSAY: UNA ALTERNATIVA EN CONSTRUCCIÓN

Sumac Kawsay, traducido para el español como Buen Vivir, son los términos más difundidos de un movimiento rumbo a una existencia social diferente de la que predomina hoy⁽⁵⁾. Principio de naturaleza ética y política, los términos están presentes a lo largo de los textos constitucionales, lo que manifiesta una valorización positiva de las sociedades indígenas, vistas como sociedades que a lo largo de su proceso histórico han establecido relaciones en armonía con la naturaleza a través de sus acciones comunitarias. La lógica que rige la incorporación del principio por las nuevas constituciones es la de que ciertos fundamentos indígenas podrían ser recuperados para la construcción de una sociedad igualitaria, justa y basada en una concepción de desarrollo distinta de la dominante. El Sumak Kawsay aparece como una alternativa — en términos de concepción, de conocimiento, pero también en términos de prácticas sociales latentes — a una concepción de desarrollo basada en una visión utilitarista de la naturaleza, considerada un objeto externo, inerte e inferior, que debe ser transformada por el conocimiento técnico-científico del ser humano, superior y dominador (SANTOS, 1988).

Aunque la idea de desarrollo lleva siempre subyacente la necesidad de un proyecto social (FURTADO, 1974), el modelo dominante prima por el crecimiento económico, por la industrialización y por la ampliación del mercado consumidor (VEIGA, 2005). Se basa en la universalización de un modelo practicado por los países que han protagonizado la revolución industrial, donde se cristalizó la figura humana como actor transformador del mundo. De tal transformación depende el progreso material y, en consecuencia, el desarrollo social de la humanidad.

[...] uno de los elementos fundamentales de la colonialidad/modernidad/euro centralidad es el nuevo y radical dualismo cartesiano, que separa la razón y la naturaleza. De allí, una de las ideas/imágenes más características del Eurocentrismo, en cualquiera de sus vertientes: la explotación de la naturaleza como algo que no requiere justificación alguna y que se expresa cabalmente en la ética productivista engendrada junto con la revolución industrial (QUIJANO, 2011, p. 12).

En oposición a tal modelo, la mayor parte de las cosmovisiones indígenas sustenta una visión holística de mundo, donde: “[...] se reconoce la condición del hombre como parte del orden cósmico y se aspira a una integración permanente, que sólo se logra mediante una relación armónica con el resto de la naturaleza” (BONFIL BATALLA, 1984, p. 56).

Incorporada por el discurso político de los movimientos sociales indígenas, e incluida en los textos constitucionales de los dos países, la noción de *Buen Vivir* se relaciona a las formas ancestrales de convivencia de los pueblos indígenas y a la relación de éstos con la naturaleza⁽⁶⁾. Pero, más allá de la visión holística de mundo, está relacionada a otros

(5) Otros términos pueden definir el mismo proyecto, dependiendo de la variación del quechua y del Aymara utilizado. Así, *Sumac Kawsay*, traducido como *Buen Vivir*, proviene del quechua del sur de Bolivia, mientras *Sumac Qamaña* proviene del Aymara y es, normalmente, traducido como *Vivir Bien*. *Sumac*, entretanto, también significa bello, hermoso, en el norte de Perú y Ecuador. Ya en el norte de Perú y Ecuador, corresponde al término *Allin Kg há way* (mejor traducido como *Buena Manera de Vivir*) (QUIJANO, 2011; CELIBERTI, 2010).

(6) Críticos a los procesos boliviano y ecuatoriano están calificando como “corrientes pachamámicas” o “discursos pachamámicos” aquellas teorías y discursos políticos que hacen referencia a las cosmovisiones indígenas como fundamento

elementos presentes en las prácticas y saberes indígenas que también son contrapuestos a la lógica hegemónica, como las nociones de comunitario, solidaridad y reciprocidad. De modo que, además de proponer otra relación entre ser humano y naturaleza, se configura como una propuesta alternativa al modo capitalista de producción, distribución y consumo: “Es también una alternativa para el mecanismo de reglamentación social (...) una forma de devolver a la sociedad el control sobre la producción” (DÁVALOS, 2010, p. 5).

Si, por un lado, la presencia del Buen Vivir en los textos Constitucionales no significa un cambio abrupto en los sistemas políticos y económicos de esos países, por otro lado se constata que un discurso ha tomado posición. Este deberá ser sostenido por la praxis política de los distintos actores sociales, en especial los movimientos indígenas y por la capacidad de participación en los procesos decisorios de los nuevos gobiernos. La posibilidad del *Buen Vivir*, como alternativa al concepto de desarrollo dominante, pasa por la desconstrucción de tales conceptos, así como por el abandono de la idea de “valor” de la naturaleza, que se convierte en parte esencial de la sociedad. Lo que no significaría el fin de los avances técnico-científicos: “Una sociedad puede llegar a ser altamente tecnológica y productiva, integrando la naturaleza en su propia visión interna (...) como fundamento y condición de posibilidad de su existencia en el futuro” (DÁVALOS, 2010, p. 7).

Pensadores críticos a los procesos boliviano y ecuatoriano están calificando como “corrientes pachamámicas” o “discursos pachamámicos” aquellas teorías y discursos políticos que hacen referencia a las cosmovisiones indígenas como fundamento para la transformación del sistema actual. “*Buscar en esquemas míticos del pasado (Sumak Kawsay o la Pachamama) soluciones para los problemas actuales (...) no pasa de ser una retro-proyección, que además de impedir las transformaciones tampoco movilizan las inteligencias y reales fuerzas de cambio*” (PARGA, 2011, p. 31-50). Sin embargo, es perceptible el potencial emancipatorio del Buen Vivir, que podrían estar indicando la emergencia de un nuevo proyecto y una nueva identidad, “[...] histórica, estructuralmente heterogénea como todas las demás, pero cuyo desarrollo podría producir una nueva existencia social liberada de dominación/explotación/violencia [...]” (QUIJANO, 2011).

El Sumák Kawsay aparecería como una oportunidad para construir colectivamente una nueva forma de organización de la vida, siendo “[...] probablemente, la formulación más antigua, la resistencia ‘indígena’ contra la colonialidad del poder” (QUIJANO, 2011, p. 02). Otro autor afirma que “el Buen Vivir, más que una declaración constitucional, significa (...) una cosmovisión diferente a la occidental, al surgir de raíces comunitarias no capitalistas, existentes no sólo en el mundo andino y amazónico. (...) nos conmina a disolver el tradicional concepto del progreso en su derivación productivista y del desarrollo en tanto dirección única, sobre todo con su visión mecanicista de crecimiento económico” (ACOSTA, 2011, p. 51).

para la transformación del sistema actual. “*Buscar en esquemas míticos del pasado (Sumak Kawsay o la Pachamama) soluciones para los problemas actuales (...) no pasa de ser una retro-proyección, que además de impedir las transformaciones tampoco movilizan las inteligencias y reales fuerzas de cambio.*” (PARGA, 2011, p. 31-50). Sin embargo, en el presente trabajo se parte de la afirmación del potencial emancipatorio del Buen Vivir, aunque se afirme el riesgo del creciente distanciamiento de los actuales gobiernos de Evo Morales y Rafael Corea en relación a los movimientos sociales indígenas.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La formación de los Estados plurinacionales como parte de un proceso histórico complejo, que involucra la articulación de los movimientos sociales indígenas y la ampliación de sus derechos en los sistemas jurídicos nacionales e internacionales, parece poner en evidencia nuevas posibilidades para la transformación del sistema-mundo colonial moderno. En este sentido, concordamos con QUIJANO (2011) quién afirma que la propuesta del *Sumac Kawsay/Buen Vivir* es una cuestión histórica planteada, que exige que sea cuestionada, debatida y practicada.

Desde la conquista, principios propios de la concepción occidental de mundo han sido violentamente impuestos, como el individualismo, el dualismo filosófico, la racionalidad y el antropocentrismo. Valores como la acumulación y la sobrevalorización del derecho a la propiedad privada se impusieron sobre todos los demás derechos, por una visión utilitarista de la naturaleza. Por su vez, marginalizadas desde el inicio del proceso de colonización hasta los días de hoy, las experiencias indígenas han sido descalificadas a lo largo de la historia por el sistema dominante.

Las diferentes instituciones sociales y el pensamiento científico dominante, se esforzaron para producir la “no existencia” de esos conocimientos y prácticas sociales, considerándolos inferiores, improductivos y residuales (SANTOS, 2010). El enfrentamiento de esta herencia histórica depende de la apertura a todo un conjunto de saberes y prácticas que, a lo largo de la historia, han sido producidos por distintos pueblos, contextos y culturas. Boaventura de Souza Santos denomina tales experiencias de “Epistemologías del Sur”, donde “sur” en este caso, no corresponde a un concepto geográfico: es antes la metáfora para el sufrimiento causado por el capitalismo y colonialismo en escala global, así como para los procesos de resistencia que fueron emergiendo a lo largo de la historia⁽⁷⁾ (SANTOS, 2008).

Las nuevas constituciones plurinacionales podrían, así, evidenciar el diálogo civilizacional necesario a la hora de enfrentar distintos problemas que afectan a la sociedad contemporánea en su conjunto. Es el caso del agotamiento del modelo de desarrollo hegemónico y de la necesidad de construcción de nuevos modelos, basados en una concepción amplia de sustentabilidad. No es un proceso simple y los conflictos se manifiestan. Pero la ampliación de los derechos indígenas en el sistema internacional y la formación de los estados plurinacionales que incorporan categorías indígenas como el *Sumak Kawsay*, este concepto-proyecto en construcción, demuestran intentos reales hacia a la descolonización de la sociedad y del Estado nuevas perspectivas para el desarrollo de América Latina.

(7) Dos principios fundamentan la idea de “epistemología del sur”: por un lado, la “ecología de saberes”, el conjunto diverso de conocimientos y experiencias producidas por los pueblos subalternos y tratadas como no existentes por el sistema hegemónico. Por otro lado, la “traducción intercultural”, un procedimiento de creación de inteligibilidad recíproca entre las diferentes experiencias de mundo. Este diálogo intercultural solamente es posible partiendo del siguiente presupuesto: todas las culturas son incompletas, luego, el confronto y el diálogo entre ellas posibilitarían un enriquecimiento mutuo. Aumentar la consciencia de la incompletud cultural sería, por lo tanto, una de las tareas previas a la construcción de una concepción multicultural emancipatoria (SANTOS, 2006).

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. *Riesgos y amenazas para el Buen Vivir*. Ecuador-Debate 84. Quito: Centro Andino de Acción Popular/CAAP, 2011. p. 51-56.

BOLÍVIA. *Constitución política del Estado Plurinacional de Bolívia*. 7 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>> Acesso em: 05 ago. 2011.

BONFIL BATALLA, Guillermo. *El concepto de indio en América*. Anales de Antropología. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.

_____. *México Profundo, una civilización negada*. México: Grijalbo, 1984.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.

CASANOVA, Pablo González. Colonialismo interno (una redefinición). *Revista Rebeldía*, México, n. 12, p. 41-59, out. 2003.

CELIBERTI, Lilian. *El Buen Vivir desde la Mirada de las Mujeres*. Trabalho apresentado no Congresso Internacional “Las políticas de equidad de gênero en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones”. FLACSO- Buenos Aires, Argentina. Nov. 2010. Disponível em: <<http://ibase.br/userimages/ser%20joven%20en%20sudam%C3%A9rica.pdf>> Acesso em: 03 abr. 2012.

CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo. The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: How It Came to be and What it Heralds. In: CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo (eds.). *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Copenhagen, Denmark: International Work Group for Indigenous Affairs – IWGIA, 2009. p. 344-352. Disponível em: <<http://www.internationalfunders.org/documents/MakingtheDeclarationWork.pdf>> Acesso em: 15 out. 2010.

CLAVERO, Bartolomé. Cultural Supremacy, Domestic Constitutions, and the Declaration of Indigenous People. In: CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo; (eds.). *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Copenhagen, Denmark: International Work Group for Indigenous Affairs – IWGIA, 2009. p. 344-352. Disponível em: <<http://www.internationalfunders.org/documents/MakingtheDeclarationWork.pdf>> Acesso em: 15 out. 2010.

DÁVALOS, Pablo. Sumac Kawsay: uma forma alternativa de resistência e mobilização. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, IHU on-line, n. 340, ano X, 2010.

EQUADOR. *Constitución del Ecuador*. 19 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.asamblea-nacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>> Acesso em: 1º set. 2010.

GROSFUGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula (Orgs). *Epistemologia do Sul*. São Paulo: Cortez, p. 455-491, 2010.

FURTADO, Cesó. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.

MIGNOLO, Walter. *Historias Locais/Projetos Globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2000.

MORIN, Edgar. *Os Sete Saberes necessários à Educação do Futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

OIT. *Convenção n. 107 da Organização Internacional do Trabalho*. Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes, Genebra, em 05 de junho de 1957. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1957%20>

Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais. (Convenção OIT sobre Povos Indígenas e Tribais). Acesso em: 05 set. 2011.

_____. *Convenção n.169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra, 1989. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/international_labour_standards/pub/convencao%20169_2011_292.pdf> Acesso em: 02 out. 2011.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Francisco, 1945. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/udhr/> Acesso em: 04 set. 2011.

_____. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Genebra, 2007. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfiu/documents/DRIPS_pt.pdf> Acesso em: 1º set. 2011.

PARGA, José Sánchez. *Discursos retrorrevolucionários: Sumac Kawsay, derechos de la naturaleza y otros pachamismos*. Ecuador-Debate 84. Quito: Centro Andino de Acción Popular/CAAP, 2011, p. 31-50.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a Concept or the Americas in the Modern World-System. *International Journal of Social Sciences*, Unesco/ Eres, Paris, n. 134, 1992, pp. 617-627. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=hNoXnPNS7ngC&pg=PA104&lpq=PA104&dq=%22Americanity+as+a+Concept+or+the+Americas.+in+the+Modern+Worlds+system>> Acesso em: 15 ago.2011.

_____. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005, pp. 227-278. Disponível em: <<http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Quijano.rtf>> Acesso em: 03 ago.2011.

_____. “Buen Vivir” — Entre el desarrollo y la des-colonialidad del poder. *Equador Debate*, Quito: CAAP, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinvención del Estado y el Estado Plurinacional*. Santa Cruz de la Sierra: SENDA, 2007.

_____. *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*. La Paz: CLACSO, 2008.

_____. *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*. México DF: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/El Colegio de México, 1988.

_____. Making the Declaration Work. In: CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo (eds.). *Making the Declaration Work the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Copenhagen, Denmark: International Work Group for Indigenous Affairs – IWGIA, 2009. pp. 352-372. Disponível em: <<http://www.internationalfund.org/documents/MakingtheDeclarationWork.pdf>> Acesso em: 15 out. 2010.

URQUIDI, Vivian. A Bolívia do Século XXI: O Impacto do Multiculturalismo e dos Novos Atores Políticos. In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, Recife, UFPE. Disponível em: <www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com> Acesso em: 08 jul. 2011.

_____; TEIXEIRA, Vanessa, LANA, Eliana. Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas. *Cadernos PROLAM/USP*, ano 8, vol.1, p. 199-222, 2008.

VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World-System*. New York: Academic Press, 1979.

BONANÇA ECONÔMICA, DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO E O CASO DO CHILE^(*)

*ECONOMIC BONANZA, LATIN AMERICA
DEVELOPMENT AND THE CASE OF CHILE*

*Juliane Caravieri Martins Gamba^(**)*

Resumo: A industrialização substitutiva de importações (ISI) foi preconizada pelo pensamento da CEPAL, principalmente dos anos 50, como estratégia de desenvolvimento econômico para os países latino-americanos romperem com o subdesenvolvimento baseado na relação centro-periferia. Esse processo foi realizado de diferentes maneiras por esses países, implicando em resultados diferenciados para cada um deles. No caso do Chile, houve o rompimento precoce com a política de ISI, na década de 1970, como uma decisão de Estado, sendo adotado um modelo de desenvolvimento fundamentado no setor primário-exportador. Na atual conjuntura econômica internacional, em face da elevação dos preços dos produtos primários, essa estratégia de desenvolvimento adotada pelo Chile se mostra extremamente favorável, sobretudo ao ser conjugada com políticas econômicas anticíclicas nas áreas monetária, fiscal e cambial. Mas, apesar do crescimento econômico, este país não conseguiu promover a redução das desigualdades na sociedade chilena, havendo um aprofundamento da exclusão e marginalização sociais. Então, é necessário discutir como os países latino-americanos irão aproveitar a bonança econômica, baseada na valorização das *commodities*, porque esse processo é crucial para o próprio futuro da América Latina, sendo o Chile um caso paradigmático para estudo.

Palavras-chave: Bonança econômica, Desenvolvimento, CEPAL, Chile.

Abstract: The import substitution industrialization (ISI) was advocated by ECLAC/CEPAL thinking, especially in the 50s, as economic development strategy for Latin American countries to break the underdevelopment based on the center-periphery relationship. This process was carried out in different ways by these countries, involving for each one different results. Chile had an early break with ISI's policy, as in the 1970s, the State decided to adopt a model based on the primary export development. In the current international economic

(*) O presente artigo é oriundo de reflexões realizadas no Curso “Economia e Política Econômica da América Latina Hoje: Temas Relevantes, Países Selecionados – Argentina, Chile, México e Venezuela” ministrado pelo professor Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (PUC/SP), no 1º semestre de 2012, no âmbito da disciplina “Seminário Geral: Olhares Internacionais sobre a América Latina” no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP).

(**) Doutoranda em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP), Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mails: <jcaravierigamba@uol.com.br> e <jcaravieri@usp.br>. Recebido em 26.09.2012 e aceito em 12.10.2012.

situation, in the face of rising commodity prices, the strategy of development adopted by Chile shows extremely favorable, especially when combined with anti-cyclical economic measures in fiscal, monetary and exchange policies. However, instead of economic growth, this country has failed to promote the reduction of inequalities in Chilean society, leading to deeper social exclusion and marginalization. So, it is necessary to discuss how Latin American countries will take advantage of the economic bonanza based on the value of commodities, and why this process is crucial to the own future of Latin America, considering Chile as a paradigmatic case for study.

Keywords: Economic bonanza, Development, ECLAC/CEPAL, Chile.

A ocupação econômica das terras americanas constitui um episódio da expansão comercial da Europa. Não se trata de deslocamentos de população provocados por pressão demográfica — como fora o caso da Grécia — ou de grandes movimentos de povos determinados pela ruptura de um sistema cujo equilíbrio se mantivesse pela força — caso das migrações germânicas em direção ao ocidente e sul da Europa. O comércio interno europeu, em intenso crescimento a partir do século XI, havia alcançado um elevado grau de desenvolvimento no século XV, quando as invasões turcas começaram a criar dificuldades crescentes às linhas orientais de abastecimento de produtos de alta qualidade, inclusive manufaturas. O restabelecimento dessas linhas, contornando o obstáculo otomano, constitui sem dúvida alguma a maior realização dos europeus na segunda metade desse século. A descoberta das terras americanas é, basicamente, um episódio dessa obra ingente. De início, pareceu ser episódio secundário. E, em verdade o foi para os portugueses durante todo um meio século. Aos espanhóis reverteram em sua totalidade os primeiros frutos, que são também os mais fáceis de colher. O ouro acumulado pelas velhas civilizações da meseta mexicana e do altiplano andino é a razão de ser da América, como objetivo dos europeus, em sua primeira etapa de existência histórica. A lenda de riquezas inapreciáveis por descobrir corre a Europa e suscita um enorme interesse pelas novas terras. Esse interesse contrapõe Espanha e Portugal, “donos” dessas terras, às demais nações europeias. A partir desse momento, a ocupação da América deixa de ser problema exclusivamente comercial: intervêm nele importantes fatores políticos.

Celso Furtado

Formação Econômica do Brasil

INTRODUÇÃO

A industrialização substitutiva de importações (ISI) foi preconizada pelos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), principalmente nos anos 50, como instrumento promotor do desenvolvimento dos países latino-americanos, no intuito de romper com o subdesenvolvimento baseado na relação centro-periferia.

Esse processo foi realizado de diferentes maneiras pelos países latino-americanos, implicando em “respostas” ou resultados diferenciados para cada um deles. No caso do Chile, objeto desse estudo, houve o rompimento precoce com a política de ISI na década de 1970, como uma decisão de Estado, sendo adotado um modelo de desenvolvimento econômico fundamentado no setor primário-exportador.

Na conjuntura econômica internacional vigente, em face da elevação dos preços dos produtos primários, essa estratégia de desenvolvimento se mostra extremamente favorável. Os preços das *commodities* apresentaram significativa elevação no começo

deste século XXI, impulsionados pela ascensão da China, principalmente, e da Índia no cenário internacional como compradores desses produtos. “Os altos preços das matérias-primas obedecem sobretudo ao fato de que a economia chinesa depende fortemente das importações de produtos básicos.” (OCAMPO, 2007, p. 79.) Apesar da crise financeira mundial ocorrida em 2008-2009, essa tendência de alta se confirmou após meados de 2009, demonstrando que a valorização dos produtos primários ainda se manterá por um longo período.

Nesse contexto, a América Latina ganha novamente importância no âmbito do comércio internacional, pois é abundante em recursos naturais (terra, água, sol, energia etc.) e em matérias-primas (hidrocarbonetos, produtos minerais e agrícolas etc.) necessários ao ávido consumo asiático o que pode impactar positivamente (ou não), neste século, nas economias latino-americanas de acordo com as políticas macroeconômicas e o modelo de desenvolvimento econômico adotado em cada país.

Entretanto, não se pode olvidar que esse “novo” cenário não está dissociado da trajetória histórica de formação econômica e social da América Latina, construída a partir do século XVI, que converteu os países latino-americanos em essencialmente exportadores de matéria-prima e mão de obra baratas.

Essa condição se acentuou com a inserção desses países na chamada divisão internacional do trabalho⁽¹⁾ surgida com a Revolução Industrial (séculos XVIII e XIX) e aprofundada com o desenvolvimento do capitalismo financeiro, conforme Furtado (1970, p. 61-64) também aponta:

A inserção dos países latino-americanos nas novas linhas em expansão do comércio internacional realizou-se a partir dos anos quarenta do século passado. Nesse processo de inserção tendem a configurar-se três grupos de países exportadores de produtos primários: a) países exportadores de produtos agrícolas de clima temperado, b) países exportadores de produtos tropicais, e c) países exportadores de produtos minerais. Em cada um desses casos, o comércio exterior contribuiu para configurar uma estrutura econômica particular, cujas características devem ser tidas em conta no estudo de sua evolução subsequente.

O primeiro grupo de países foi essencialmente constituído pela Argentina e o Uruguai. A produção agrícola exportável baseou-se, neste caso, no uso extensivo da terra e se destinou a concorrer com a própria produção interna dos países em rápida industrialização. [...]

O segundo grupo, formado pelos países exportadores de produtos agrícolas tropicais, congregou mais da metade da população latino-americana. Nele se incluíram o Brasil, a Colômbia, o Equador, a América Central e o Caribe, bem como certas regiões do México e da Venezuela. A inserção desses países no comércio internacional se realizou em concorrência com áreas coloniais e com a região sul dos Estados Unidos. O açúcar e o fumo conservaram suas características de produtos tipicamente coloniais até fins do século XIX. [...]

(1) A divisão internacional do trabalho passou por diferentes etapas acompanhando o desenvolvimento histórico do capitalismo, iniciando com relações mercantilistas que marcaram o comércio entre metrópoles europeias e colônias de exploração latino-americanas, principalmente, até a configuração de relações entre países, chamados desenvolvidos, e outros considerados subdesenvolvidos ou não industrializados no âmbito do capitalismo global.

O terceiro grupo de países, constituído pelos exportadores de produtos minerais, foi basicamente formado pelo México, o Chile, o Peru e a Bolívia. A Venezuela, como exportador de petróleo, se integrou ao grupo a partir do segundo decênio do século atual. [...]

Esse passado de colônias de exploração dos países latino-americanos desencadeou a formação de economias subdesenvolvidas que, no século XX, caracterizaram-se por uma industrialização tardia em alguns países e, em outros, por uma economia ancorada no modelo agrário exportador, havendo impactos diferenciados nos processos de desenvolvimento e crescimento econômico impulsionado por esse “novo” contexto internacional de significativa alta dos preços dos produtos primários.

Assim, o presente estudo dividiu-se em três partes. Primeiramente, analisou-se, de modo sucinto, o pensamento cepalino dos anos 50, basicamente a proposta de Raúl Prebisch acerca da industrialização substitutiva de importações (ISI) e seu impacto no desenvolvimento das economias latino-americanas. A seguir, debruçou-se sobre o estudo da chamada “bonança econômica” e suas perspectivas para o futuro dos países latino-americanos. Por fim, centrou-se a análise no modelo de desenvolvimento adotado no Chile o qual rompeu precocemente com o processo de ISI e caminhou noutra direção, principalmente as perspectivas atuais em face da conjuntura internacional de elevação dos preços dos produtos primários.

Então, diante da valorização das *commodities* no comércio internacional, é imperioso analisar as perspectivas para os países latino-americanos, em especial, como o Chile está aproveitando a “bonança econômica” para alavancar o desenvolvimento.

1. O PENSAMENTO CEPALINO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LATINO-AMERICANO

No estudo das economias latino-americanas no século XX, ganhou evidência a tese de Raúl Prebisch sobre a deterioração dos termos de troca, em oposição à teoria das vantagens comparativas no comércio internacional, e as formulações de Celso Furtado que buscaram explicar o subdesenvolvimento da América Latina a partir de seu contexto histórico específico (uma teorização própria). “De acordo com Furtado, o subdesenvolvimento não é uma simples fase de transição ao desenvolvimento, mas um fenômeno mais permanente, cuja superação exige uma dedicação política tenaz e prolongada.” (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 190.)

As formulações teóricas de Prebisch e de Furtado se inseriram no âmbito dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). O pensamento cepalino se fundamentou numa teoria histórico-estruturalista que analisou o subdesenvolvimento dos países latino-americanos a partir da ideia do estabelecimento de relações entre países centrais e periféricos no comércio mundial⁽²⁾.

(2) Segundo Bielschowsky (2000, p. 27-28): “Prebisch já utilizava a expressão ‘países periféricos’ bem antes de ingressar na CEPAL (Love, 1980). A categoria servia-lhe até então para salientar a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos, resultando em processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas que, politicamente, potencializavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis. A violenta contração

O pensamento cepalino se alicerçava, basicamente, nas seguintes diretrizes analíticas: enfoque histórico-estruturalista baseado na ideia de relação centro-periferia; análise da inserção internacional, principalmente no comércio, da América Latina; análise das condicionantes estruturais internas de cada país e estudo das necessidades e possibilidades de ação estatal em cada país para superar o subdesenvolvimento.

Assim, o estruturalismo na análise cepalina, segundo Bielschowsky (2000), é orientado para a busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas que derivariam fundamentos essenciais para a análise do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. As concepções histórico-estruturalistas da CEPAL se constituíram num arcabouço analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana.

Além disso, apenas para fins meramente elucidativos, verifica-se que o pensamento da CEPAL está dividido em fases ou etapas, conforme elaborado por Bielschowsky (2000, p. 18-19), em que cada uma corresponde aproximadamente a uma década de história e propõe prognósticos diferenciados para a resolução dos problemas das economias latino-americanas:

- a) **anos 1950:** industrialização substitutiva de importações;
- b) **anos 1960:** reforma agrária e distribuição de renda para desobstruir a industrialização;
- c) **anos 1970:** reorientação do desenvolvimento visando à industrialização que combine mercado interno e exportações;
- d) **anos 1980:** superação do problema do endividamento externo mediante o “ajuste com crescimento”;
- e) **anos 1990:** implementação da transformação produtiva com equidade.

Para melhor compreensão do impacto da alta dos preços dos produtos primários para o desenvolvimento econômico na América Latina na atualidade, será pertinente a realização de algumas considerações sobre a primeira etapa do pensamento cepalino centrado na proposta de industrialização substitutiva de importações.

Nesse contexto, está inserido o estudo mais significativo de Raúl Prebisch: “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais” de 1949, conhecido como “Manifesto Cepalino”. Ele apontou questões fundamentais que norteariam o pensamento econômico estruturalista da CEPAL e orientariam o processo de desenvolvimento implantado na América Latina a partir dos anos 50: a evidência empírica da deteriorização dos termos de troca de modo desfavorável para os países da América Latina, afrontando o postulado liberal das virtudes do comércio internacional livre.

da capacidade para importar nos anos 1930 e suas repercussões sobre as economias latino-americanas constituíram a referência histórica principal para a elaboração, por parte de Prebisch, da distinção entre o modo de funcionamento das economias dos países industrializados e aquele encontrado em economias especializadas em bens primários. Na CEPAL o argumento ganhou contundência logo nos textos inaugurais, porque foi acompanhado da tese da tendência à deterioração dos termos de troca, que afrontava o postulado liberal das virtudes do comércio internacional livre. Ao contrário do que prometia a teoria das vantagens comparativas, durante o século XX a maior lentidão no progresso técnico dos produtos primários em relação aos industriais não estava motivando o encarecimento dos primeiros com relação aos últimos.”.

De modo sucinto, as ideias centrais de Prebisch (2000a, p. 69-93) eram:

- a) ocorrência da deterioração dos termos de troca, no comércio internacional, desfavoravelmente às economias latino-americanas em oposição à teoria ricardiana das vantagens comparativas;
- b) estrutura heterogênea da produção impedindo que a periferia retivesse os progressos técnicos, diferentemente do que ocorria nos países de economia central;
- c) grande contingente de mão de obra rural como potencial para a contínua expansão da oferta de bens primários no mercado mundial e sua conseqüente queda de preços;
- d) ainda que baixa, a eficiência industrial na periferia seria superior à eficiência no setor agrícola;
- e) até a conclusão do processo de ISI, a periferia continuaria sofrendo problemas com a balança de pagamentos o que seria a causa da inflação estrutural existente.

Em face dessas constatações, utilizando-se do argumento da indústria nascente⁽³⁾, Prebisch defendeu a necessidade de se implementar nos países latino-americanos políticas de industrialização para superar o subdesenvolvimento e a pobreza. Nesse sentido, ele propôs que, *num primeiro momento*, seria necessária a industrialização pela “*política de substituição de importações*”, sendo um processo desenvolvido sob o amparo de medidas protecionistas do Estado. Isto permitiria a existência de efeitos dinâmicos para o desenvolvimento latino-americano, pois a indústria proporcionaria maior progresso não apenas no campo econômico, mas também político e social.

Verificando que a divisão internacional do trabalho, até então existente, era prejudicial para a América Latina e favorável apenas às economias dos países industrializados⁽⁴⁾, Prebisch propôs a ISI como alternativa. Porém, a ISI não seria o objetivo final das suas propostas, encampadas pela CEPAL, mas um instrumento em direção a um projeto maior: o aumento da participação da América Latina no comércio internacional de manufaturas e o desenvolvimento de um mercado comum latino-americano. Essas ideias seriam melhor desenvolvidas por Prebisch nos seus escritos pós-1949.

(3) O argumento da indústria nascente possui cunho econômico, sendo utilizado como justificativa para a tomada de medidas protecionistas em prol do desenvolvimento industrial. Ele está relacionado à eficácia da intervenção governamental (a atuação do Estado) sobre determinados ramos de produção no intuito de promover o desenvolvimento econômico do país. Stuart Mill foi um dos economistas pioneiros na análise do tema da indústria nascente, principalmente na obra “*Princípios de Economia Política*” publicada pela primeira vez em 1848, e defendeu o uso de medidas protecionistas, ainda que temporariamente — especialmente no caso de países “jovens” e em processo de desenvolvimento — para dinamizar determinados setores industriais e adequá-los às circunstâncias do país. Mill (1983) aponta que as medidas protecionistas devem ser mantidas apenas de modo temporário como estímulo à indústria nascente porque, a médio e longo prazo (a proteção possui certo limite de duração), sobretudo durante o processo de “amadurecimento” das indústrias, o protecionismo se mostra inconveniente e inadequado para dinamizar a economia e estimular o desenvolvimento sustentado. Deve-se assegurar gradual decréscimo das medidas protecionistas até que sejam completamente dispensadas pela indústria que, então, mediante as “forças” do próprio mercado devem se tornar competitivas. Em síntese, o argumento de Mill sobre a indústria nascente sugere a existência de efeitos dinâmicos para o desenvolvimento — a indústria proporcionaria um maior progresso não apenas no campo econômico, mas também político e social — que não seriam considerados pela teoria clássica ricardiana das vantagens comparativas. Raúl Prebisch incorporou, em sua análise econômica da América Latina, a necessidade de adoção do protecionismo para a indústria nascente latino-americana no intuito de promover o desenvolvimento econômico da região.

(4) Relação de dependência centro-periferia de modo que os países latino-americanos eram exportadores de matérias-primas e importadores de bens industriais com maior valor agregado.

Segundo Braga (2008, p. 96):

“[...] as propostas protecionistas que de fato estiveram presentes nos documentos iniciais da CEPAL não tinham a intenção de reduzir a participação da América Latina no comércio internacional. A substituição de importações não era um fim em si mesmo, mas uma etapa anterior a um processo mais amplo: uma vez estabelecidas as transformações necessárias para o rompimento das relações ‘centro-periferia’, a América Latina poderia e deveria ampliar a sua participação no comércio internacional. Uma conclusão totalmente oposta àquelas defendidas pelos que encaram este ‘velho regionalismo’ e, de uma forma geral, o processo de substituição de importações como verdadeiras conspirações contra o livre-comércio.”

Desse modo, Prebisch não era contrário ao livre-comércio, mas pretendia que a América Latina se inserisse no comércio mundial de manufaturas (não de alta tecnologia, mas sim de produtos mais simples) ao implementar internamente a industrialização via substituição de importações e isso implicava necessariamente no uso do argumento da indústria nascente com medidas protecionistas.

O processo de substituição de importações foi apregoado, nesta primeira fase do pensamento cepalino, não como um fim em si mesmo, mas como um meio para promover o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e inseri-los, de modo mais competitivo, no comércio mundial de manufaturas, havendo reflexos em outras áreas, inclusive com transformações no aspecto social.

Assim, esses países iriam se industrializar e implementar uma estrutura produtiva direcionada à produção de bens manufaturados mais simples e não de alta tecnologia, de modo a estimular o intercâmbio com os países desenvolvidos.

No documento de 1959, intitulado “*O Mercado Comum Latino-americano*”, Raúl Prebisch demonstrou que estava ciente das limitações da ISI que possuiria apenas um caráter transitório; apontou a necessidade do aumento da participação da América Latina no comércio mundial de manufaturas e a necessidade de se desenvolver um mercado comum latino-americano, pois a integração econômica regional se apresentava como forma de superar as limitações da região ao desenvolvimento. Nesse sentido, destacam-se as assertivas de Prebisch (2000b, p. 358-359):

A outra possibilidade de atenuar a queda do coeficiente de importações seria a exportação de manufaturas de países da América Latina para outras partes do mundo. [...] A possibilidade de esse tipo de intercâmbio industrial se expandir depende de dois fatores: por um lado, a capacidade de exportação da América Latina e, por outro, a disposição dos grandes centros de facilitar as importações correspondentes, mediante um tratamento tarifário adequado. Quanto ao primeiro fator, o mercado comum, ao contribuir para a redução dos custos, poderá dar um impulso decisivo a algumas linhas da exportação industrial. É preciso reconhecer que as facilidades criadas no mercado interno pela política de substituição de importações não deram margem, até agora, a iniciativas de peso em matéria de exportações industriais para o resto do mundo. [...]

Assim, podemos conceber formas reciprocamente vantajosas de intercâmbio industrial, que são muito diferentes, por sua significação, da tradicional troca de matérias-primas por produtos industrializados. Tudo isso evidencia que a política

de mercado comum latino-americano, tal como foi concebida, longe de conspirar contra o comércio internacional, poderia estimulá-lo.

Neste documento de 1959, Prebisch evidencia que o sucesso do processo de ISI somente seria completo mediante criação do mercado comum latino-americano, ou seja, de um bloco econômico regional que estimularia o comércio tanto entre os países latino-americanos como também com os países desenvolvidos. Assim, a região latino-americana teria um ganho de escala — em função da ampliação dos mercados —, dinamizando o comércio regional. Segundo Prebisch (2000b, p. 362-363):

[o mercado comum] oferece uma alternativa à política de substituição de importações: adquirir em outros países latino-americanos os produtos industriais que antes eram importados do resto do mundo, pagando por eles com um aumento das exportações. [...] a vantagem do mercado comum está em que ele oferecerá a oportunidade de realizar essas exportações para outros países da América Latina, a fim de adquirir neles, folgadoamente, as importações que já não possam ser trazidas do resto do mundo. [...]

O mercado comum não apenas permitirá diversificar as exportações, ao agregar exportações industriais às dos produtos primários, como também diversificar as importações. Tudo isso contribuirá para atenuar a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos.

Portanto, Prebisch demonstrou que estava ciente das limitações da industrialização substitutiva de importações e apontou a necessidade de se desenvolver o mercado comum latino-americano como alternativa para superar o subdesenvolvimento na região, aprofundando a integração regional por um comércio mais intenso e dinâmico.

Essa visão constituiu o chamado “**velho regionalismo**” e concretizou-se pela criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) — criada em 18.2.1960 pelo Tratado de Montevidéu — como alternativa para superar o subdesenvolvimento dos países latino-americanos, aprofundando a integração por um comércio mais intenso e dinâmico entre os países da região. Conforme Bielschowsky (2000, p. 30) preceitua:

A argumentação cepalina a favor da ALALC continha a ideia de iniciar um processo de diversificação das exportações por esforço próprio, através da via teoricamente mais fácil do comércio intrarregional. Mais importante ainda, e conforme se lê nas seções introdutórias do texto cepalino inaugural sobre o tema (CEPAL, 1959) — redigido por Prebisch —, o mercado comum latino-americano teria a virtude de ampliar o tamanho do mercado dos setores industriais exigentes em escala, facilitando o aprofundamento do processo produtivo.

A ALALC foi uma organização intergovernamental, sedimentada no reconhecimento da “cláusula da nação mais favorecida” e, teoricamente, no princípio da reciprocidade entre as partes, mas, **na prática**, vários obstáculos⁽⁵⁾ minaram sua consolidação como um mercado comum.

(5) Podem ser destacados os seguintes: a) não havia uma infraestrutura regional adequada que permitisse a consolidação do comércio entre os países latino-americanos; b) instabilidade macroeconômica crescente, havendo forte endividamento externo, altas taxas de inflação, instabilidade cambial etc.; c) ausência de políticas macroeconômicas coordenadas; d) implantação de ditaduras militares e governos autoritários que minaram as negociações multilaterais no bloco, pois não havia como viabilizar a integração sem uma democracia; e) instabilidade política e institucional nos países integrantes da organização; e) dificuldade de cooperação regional, principalmente num contexto de regimes ditatoriais, entre outros fatores (Ffrench-Davis e Munoz, 2009 e Braga, 2002).

A respeito do insucesso da ALALC e da consolidação do mercado comum latino-americano, French-Davis e Munoz (2009, p. 188) apontam três problemas principais:

- a) falhas internas do próprio Tratado de Montevideu, tais como: não ter incluído mecanismos efetivos para criar tarifas externas comuns para todos os países-membros; carência de medidas adequadas para realizar uma distribuição equitativa dos benefícios entre os países signatários; não se deu atenção suficiente à necessidade de harmonizar as políticas macroeconômicas entre os países participantes da ALALC;
- b) houve a falta de vontade política dos países mais importantes que integravam a organização;
- c) o antagonismo à liberalização do comércio, expresso pelos produtores de sucedâneos produtos importados, no intuito de manter um controle monopolista sobre os principais mercados nacionais.

Como a ALALC não obteve sucesso, a ISI se transformou num objetivo em si mesmo e não permitiu o desenvolvimento econômico para a América Latina nos contornos propostos pelo pensamento cepalino. Portanto, apesar das boas intenções e de bons resultados inicialmente obtidos com o incremento de alguma parcela de comércio na região, a ALALC não conseguiu resistir aos problemas econômicos e políticos, havendo a paralisação das negociações multilaterais e a sua dissolução⁽⁶⁾.

Somente a partir dos anos 80, a integração econômica regional novamente ganhará destaque no cenário latino-americano, sobretudo em função do término de longo período de governos autoritários (ditaduras militares) que haviam se constituído nos países da região e, ainda, em razão de perspectivas de maior estabilidade econômica, particularmente relacionadas ao controle da hiperinflação.

A partir das lições deixadas pela crise econômica dos anos 80 (a chamada década perdida), a CEPAL elaborou a proposta de uma integração regional num novo “formato”, o chamado *regionalismo aberto*, baseada numa transformação das estruturas produtivas da região conjugada com maior equidade social — a “*Transformação Produtiva com Equidade*” — que foi o cerne do pensamento cepalino na década de 90. O regionalismo aberto pode ser assim definido:

[...] denomina-se “regionalismo aberto” o processo que surge ao serem conciliados dois fenômenos [...]: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas.

(6) A respeito do insucesso da ALALC e da consolidação do mercado comum latino-americano, Braga (2002, p. 12-14) dispõe que: “[...] podemos destacar, inicialmente, as dificuldades em se distribuir os benefícios e custos da integração em um grupo de países com diferentes graus de desenvolvimento industrial e que demandam a difícil tarefa da administração de conflitos entre os estados nacionais. Tais dificuldades estavam previstas no documento de 1959, através do chamado ‘princípio da reciprocidade’. Tal princípio [...] buscava assegurar a todos os países participantes do mercado comum os benefícios na medida das concessões. Trata-se de um processo de difícil coordenação e que envolve não apenas questões econômicas mas também políticas, principalmente quando não existe uma clara definição das estratégias de desenvolvimento a serem seguidas, ou quando tais estratégias criam uma elite industrial com influência política e que se opõe a uma maior abertura da economia às importações.”

O que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção indiscriminada das exportações é que ele inclui um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região. (CEPAL, 2000, p. 945)

À luz dessa concepção de regionalismo aberto, a integração deveria ser conduzida não apenas pelos Estados, mas também pelos agentes privados responsáveis pelas relações produtivas e tecnológicas, havendo um processo “autônomo” de integração via estratégias empresariais que demandaria ações mais específicas em seu favor no contexto da globalização. Nesse contexto, houve a criação do MERCOSUL como bloco econômico de integração regional, tendo o desafio de sua conversão em mercado comum com livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. Porém, essa nova fase do pensamento cepalino — “*Transformação Produtiva com Equidade*” — não será objeto de análise específica no presente estudo, podendo ser aprofundada numa outra oportunidade.

Portanto, o pensamento da CEPAL foi extremamente importante para a adoção de modelos diferenciados de desenvolvimento econômico pelos países latino-americanos, principalmente a partir dos anos 50, sendo essencial a proposta de ISI desenvolvida por Prebisch.

Entretanto, o Chile resolveu adotar uma estratégia de desenvolvimento econômico baseada no uso dos recursos primários, rompendo com o processo de ISI e caminhando noutra direção, o que o torna um caso paradigmático para estudo.

2. BONANÇA ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA AMÉRICA LATINA

A ISI foi preconizada pelo pensamento cepalino como instrumento para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, de modo a alterar a estrutura econômica existente, rompendo com o subdesenvolvimento baseado na relação centro-periferia. Esse processo foi realizado de diferentes maneiras pelos países latino-americanos, implicando em “respostas” ou resultados diferenciados para cada um deles, sendo objeto desse estudo o caso chileno. Segundo Ffrench-Davis e Munoz (2009, p. 161):

Apesar de cada país ter tentado, em certa medida, seguir seu próprio caminho de industrialização, a maioria dos países da América Latina, da década de 50 à de 80, tiveram em comum a característica básica de transformar o setor industrial no principal motor de crescimento. É possível, portanto, falar nesse período de uma experiência comum latino-americana de desenvolvimento, embora os instrumentos de política, o momento, a intensidade e as realizações de seus processos de industrialização possam ser diferentes.

No contexto atual mais amplo, a bonança econômica foi favorecida por fatores que não ocorriam desde os anos 1970, conforme aponta Ocampo (2010, p. 79-80):

[...] *bons preços das matérias-primas e excepcionais condições de financiamento externo*. A histórica econômica da América Latina mostra que tal combinação conduz inequivocadamente a um rápido crescimento econômico. Contudo, na conjuntura atual os

mecanismos de transmissão são um pouco diferentes em matéria de financiamento externo, sobretudo porque os governos usaram esse financiamento com muito mais cautela. A estes dois fatores devemos acrescentar um terceiro: as *vultosas remessas dos migrantes latino-americanos a seus países de origem*. Este elemento tem pesado muito nas economias geograficamente mais próximas dos Estados Unidos [...] este é o primeiro período da história econômica mundial no qual o PIB por habitante dos países em desenvolvimento cresce muito mais que o do mundo industrializado – quer dizer, rompeu-se a tendência divergente dos níveis de desenvolvimento dos dois conjuntos de países que caracterizou a história econômica mundial (Nações Unidas, 2006). [...]

A grande novidade na conjuntura atual é a capacidade de crescer com rapidez, gerando ao mesmo tempo um superávit em conta corrente e, portanto, uma transferência líquida de recursos ao exterior. Esta combinação, que é uma característica das economias dinâmicas do leste da Ásia, não tem precedentes na história da região [América Latina]. (grifo nosso)

Em face dessa bonança econômica, surgem desafios para os países latino-americanos, principalmente no plano do **desenvolvimento econômico** que envolve a chamada “macroeconomia dos recursos naturais”⁽⁷⁾. Ainda não se sabe quanto tempo essa bonança irá durar, mas a tendência de alta dos preços dos produtos primários se confirmou após meados de 2009, demonstrando que ainda se manterá por um longo período (OCAMPO, 2007; BACHA E FISHLOW, 2011); talvez, o ciclo seja de até vinte anos. Esse processo vem em direção totalmente inversa à proposta cepalina de ISI para o desenvolvimento da América Latina.

Então, o principal desafio dos países latino-americanos, que se beneficiam dessa alta dos produtos primários no comércio internacional, será a disseminação da riqueza gerada nesse setor primário-exportador para outras áreas da economia juntamente com o desenvolvimento tecnológico e a promoção do crescimento econômico.

Em relação às possíveis ameaças que esse processo de bonança econômica pode gerar, essencialmente com a valorização dos produtos primários, destacam-se as assertivas de Bacha e Fishlow (2011, p. 02-03):

Em 2010, a América Latina estava crescendo de novo e os preços das *commodities* se fortaleciam. É uma combinação feliz, mas não deixa de ter contradições. A tensão principal é antiga, e aparece com o nome de “desindustrialização” ou “doença holandesa”: à medida que os recursos internos são atraídos para os setores relacionados com as *commodities*, há uma tendência de apreciação da taxa de câmbio real e, em consequência, de perda de competitividade dos setores que não têm relação com as *commodities*, com risco de perderem espaço tanto no mercado internacional quanto no mercado interno. [...]

Essa não é a única tensão derivada do *boom* recente nos preços das *commodities*, pois a taxa de câmbio pode se apreciar não como consequência direta das exportações de *commodities*, mas sim por causa da entrada de capitais atraídos pela melhora

(7) Este termo foi utilizado em sala de aula pelo Professor. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho da PUC/SP.

nas perspectivas econômicas da região. Por conseguinte, o que está em jogo não é apenas uma velha controvérsia sobre padrões de industrialização, mas uma nova controvérsia sobre entrada de capitais e déficits simultâneos em conta corrente. E aí está envolvida também a questão das taxas de juros domésticas e seu nível adequado.

Ainda no âmbito da macroeconomia dos recursos naturais e sua relação com o desenvolvimento econômico, também se apresentam como ameaças aos países latino-americanos, conforme aponta a literatura, as denominadas “maldição dos recursos naturais” e “doença holandesa”.

No primeiro caso, haveria uma relação inversa entre a taxa de crescimento de um país e sua riqueza em recursos naturais; os “países bem-dotados de recursos naturais tenderiam a crescer em ritmo inferior aos países não tão bem-dotados” (BACHA E FISHLOW, 2011, p. 05). Entretanto, a literatura econômica⁽⁸⁾ já indica que “a maldição é a da falta de diversificação e não a dos recursos naturais. [...] [pode haver atraso no] crescimento devido à limitadas possibilidades de variação entre as *commodities* [...] é factível a diversificação para outros setores a partir de uma base forte em recursos naturais, como ilustram os países nórdicos e os anglo-saxões do novo mundo que são hoje países bem desenvolvidos” (BACHA E FISHLOW, 2011, p. 08).

No segundo caso, a bonança de recursos naturais seria maléfica para os países produtores porque geraria uma tendência à “desindustrialização”. De acordo com Bacha e Fishlow (2011, p. 11), a doença holandesa:

[...] surge quando uma alta expressiva, mas talvez temporária, no preço internacional de uma *commodity* de exportação provoca uma forte apreciação cambial, um aumento nos preços dos bens locais relativamente aos bens comercializados internacionalmente não produtores de *commodities*, um conseqüente êxodo de insumos desses últimos setores, e um déficit em conta corrente (Frankel, 2010). Quando estão no setor manufatureiro os bens que sofrem o *crowding out*, o efeito temido é a desindustrialização. [...] não se pode prever adequadamente o ciclo completo, e que tudo será dolorosamente revertido quando o preço internacional da *commodity* de exportação voltar a cair. Pode então ocorrer uma fuga de capitais, acelerando a depreciação do câmbio em meio a uma crise de balanço de pagamentos.

Entretanto, é preciso destacar que está ocorrendo em todo o mundo uma tendência de perda da relevância da indústria, inclusive em países altamente industrializados, ou seja, a indústria está perdendo sua participação no PIB para outros setores da economia, principalmente para a área dos serviços. Logo, essa tese da desindustrialização dos países produtores de *commodities* deve ser vista com ressalvas no caso da América Latina.

Além disso, “os elevados preços das *commodities* de forma continuada nos próximos anos poderiam proporcionar recursos valiosos para acelerar o desenvolvimento econômico e social dos países exportadores de *commodities* com boas políticas e boa governança” (BACHA E FISHLOW, 2011, p. 10), o que se enquadraria perfeitamente no caso chileno.

(8) Bacha e Fishlow (2011) fazem referência aos seguintes artigos: LEDERMAN, D. and MALONEY, W. (eds). *Natural resources: neither curse nor destiny*, Palo Alto, Calif. and Washington, DC: Stanford University Press and World Bank, 2007 e LEDERMAN, D. and XU, L. Comparative advantage and trade intensity: are traditional endowments destiny? In: LEDERMAN, D. and MALONEY, W. (eds.). *Natural resources: neither curse nor destiny*, op. cit., 2007.

No plano da **política econômica propriamente dita**, o desafio dos países latino-americanos seria a adoção de *políticas anticíclicas* nas áreas *monetária, fiscal e cambial* para a promoção do desenvolvimento. A partir de 1990, na maioria dos países latino-americanos, o paradigma neoliberal ou Consenso de Washington direcionou as políticas econômicas a serem adotadas na região.

As sucessivas crises internacionais ocorridas em 2007, 2008 e 2009 vem testando a credibilidade e sustentabilidade dessas políticas econômicas liberais, mas os países latino-americanos não as alteraram de modo significativo, demonstrando que elas estavam dando respostas adequadas às crises. Nesse sentido, Frenkel e Rapetti (2011, p. 29) dispõem:

Así, en los años 2000 varios países da región instrumentaron políticas macroeconómicas que combinan prudencia en el manejo fiscal, una política monetaria con esquemas de metas de inflación, una política cambiaria de flotación administrada y la acumulación preventiva de reservas. Con esta configuración macroeconómica, estos países lograron mantener niveles bajos de inflación y transitaron sin mayor dificultad el stress-test de la crisis financiera internacional de 2008-09, evitando recesiones prolongadas y crisis externas y financieras.

Portanto, em termos gerais, essa conjuntura internacional de bonança econômica, com expressiva elevação dos preços dos produtos primários, está beneficiando os países latino-americanos, desde que adotem políticas macroeconômicas mais contidas — normalmente anticíclicas — e usem a boa governança para lidar com essa situação.

3. A “BONANÇA ECONÔMICA” E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CHILENO

Na conjuntura econômica internacional de *bonança econômica* em andamento desde 2003, o modelo de desenvolvimento adotado pelo Chile se mostra extremamente promissor. A experiência chilena vem sendo observada como paradigma de desenvolvimento econômico entre os países latino-americanos, principalmente porque baseou sua economia no setor primário-exportador, sendo sua pauta exportadora dominada pelo cobre e outros produtos primários, tais como: frutas, vinhos, bacalhau etc.

A bonança econômica existente e o caso específico do Chile apontam em sentido totalmente inverso à proposta cepalina e de Raúl Prebisch — implantação da ISI como estratégia de desenvolvimento econômico —, sendo um paradoxo na atualidade para estudo.

O Chile rompeu precocemente, em 1973, com a proposta cepalina de ISI, como uma decisão de Estado, e adotou um modelo de desenvolvimento econômico fundamentado no setor primário. Houve a realização da “desmontagem” da industrialização (proposta de reindustrialização para “trás”), ou seja, houve o incentivo para indústrias de máquinas e equipamentos que estão atrás das cadeias produtivas. Conforme destaca Rouquié (1991, p. 279):

O Chile foi durante alguns anos o laboratório dos *Chicago Boys*, discípulos do guru monetarista de Illinois. Para o regime do general Pinochet, tratava-se de assegurar um “futuro sem inquietações nem temores”, *encarregando-se o “Deus-mercado” de*

exterminar duradouramente os demônios do coletivismo. A fim de restabelecer os mecanismos do mercado e criar um novo polo de crescimento — as exportações não tradicionais —, liberaram-se os preços, e as restrições que “pesavam” sobre as relações de trabalho foram suprimidas. Enquanto os impostos indiretos se elevavam e eram eliminadas as subvenções ao consumo popular, as despesas públicas, especialmente no domínio social, sofreram uma brutal amputação. A fim de permitir uma reestruturação das indústrias, os direitos alfandegários passaram de 100 a 10%, enquanto a supervalorização do peso em relação ao dólar aumentava as importações. De mais a mais, em 1976 o Chile se retirou do Pacto Andino a fim de atrair os capitais, subtraindo-os às limitações e proibições comunitárias. A supressão da maior parte dos controles estatais, a desnacionalização das empresas socializadas pelo regime da Unidade Popular (1970-1973) e uma contrarreforma agrária complementaram esse tratamento de choque do qual se esperava o “milagre chileno”. Obteve-se, certamente, uma diminuição da inflação relativamente espetacular, pois a alta dos preços caiu de 500% em 1973 a 30% em 1978, mas a um custo considerável. O PNB *per capita* era, em 1978, inferior ao de 1970. Se a recuperação econômica é inegável com taxas de crescimento médias superiores a 7% anuais entre 1976 e 1980, o investimento estaciona então a um nível inferior ao dos anos 60 e 70. *A parte da indústria na produção global decresce enquanto 90% dos investimentos estrangeiros dirigem-se ao setor mineiro. Em nome das vantagens comparativas, o Chile subdesenvolve-se.* (grifo nosso)

Então, do ponto de vista da **macroeconomia dos recursos naturais**, o Chile — sob o controle dos “Chicago Boys” (monetaristas neoliberais) — adotou o setor primário-exportador como modelo de desenvolvimento econômico, beneficiando-se de suas riquezas naturais e rompendo definitivamente com a política de ISI. “Suas principais exportações, além do cobre, incluem frutas e vegetais, produtos florestais, pescado e vinho. As exportações representam mais de 40% do PIB, sendo o cobre a metade delas. A recíproca é o acesso a uma variedade de produtos manufaturados importados de qualidade mais alta e preços menores do que o que poderia ser produzido internamente.” (BACHA E FISHLOW, 2011, p. 18.)

A conjuntura internacional vigente de bonança econômica é extremamente favorável ao Chile e indica que houve acerto em seu modelo de desenvolvimento com foco no setor primário-exportador em face da elevação dos preços dos produtos primários no mercado internacional, principalmente do cobre após 2003. Diz-se, na literatura econômica, sobre a existência de uma “bonança do cobre” que beneficiará ainda mais o Chile:

El precio del cobre está llegando a niveles récord históricos [...] Después de haber alcanzado en los años 2000-2002 el trienio de menor precio del cobre desde la Gran Depresión, hoy día estamos puntualmente en valores superiores a los máximos promedios anuales históricos. Si lograremos o no batir este récord dependerá de la persistencia del aumento que estamos observando, pero ciertamente, nuestras proyecciones son que en términos reales tendremos el precio promedio anual más, es razonable pensar que el precio del cobre puede seguir aumentando algo más, es razonable pensar que este debiera retroceder. El problema es que no sabemos hasta donde puede llegar ni cuándo se devolverá y es en

este escenario de incertidumbre en el cual debemos hacer nuestras políticas económicas. (GREGORIO, 2006, p. 18)

No caso chileno, sua estratégia de desenvolvimento econômico baseada no uso dos recursos primários permitiu a geração de renda e riqueza que foram utilizadas em outras áreas da economia — diferentemente da Venezuela que não conseguiu “transbordar” a riqueza do petróleo para outras áreas —, favorecendo o crescimento econômico.

Além disso, o Chile, no plano da **política econômica propriamente dita**, também sob o comando dos “*Chicago Boys*”, adotou políticas anticíclicas nas áreas monetária, fiscal e cambial para a promoção do desenvolvimento. Houve a abertura da economia chilena aos capitais externos e as reformas liberais permearam toda a estrutura da economia.

Em relação à fiscalidade, houve a diminuição dos gastos públicos, principalmente na área social, privatização da educação, da previdência social, do setor de produção do cobre etc. No âmbito da política monetária, houve a proposta de redução gradual da inflação com o uso de sistema de metas — não se trata de inflação zero e nem de processo de deflação —, de modo que o único instrumento do governo para controle da política seria a taxa de juros doméstica. Finalmente, a política cambial se baseou no uso de taxa de câmbio flutuante, sobretudo depois da crise de 1982, após a baixa do preço do cobre.

O caso chileno demonstra que não se concretizaram, até o presente momento, as teses da maldição dos recursos naturais e da doença holandesa que levaria à desindustrialização (BACHA E FISHLOW, 2011, p. 19). Ao contrário, o desenvolvimento econômico centralizado no setor primário-exportador e associado a políticas macroeconômicas anticíclicas, permitiu ao Chile o rígido controle da inflação e dos gastos públicos, concomitantemente com um crescimento econômico superior a muitos países latino-americanos.

Entretanto, apesar desse desempenho econômico ser tão promissor, o Chile não conseguiu promover uma distribuição adequada dos benefícios sociais para todas as áreas, sendo este um dos pontos negativos do modelo de desenvolvimento chileno. Apesar de ter duplicado o ingresso de renda *per capita* nas últimas décadas, ainda há significativa pobreza absoluta, não se verificou níveis adequados de vida para a maioria da população e a exclusão social aumentou (INFANTE E SUNKEL, 2009, p. 136).

Visto que no Chile houve crescimento econômico com a manutenção da desigualdade social, a literatura aponta a necessidade de se implantar um **crescimento com equidade** para que haja desenvolvimento com maior inclusão social:

El crecimiento acelerado y sostenido de la producción de bienes y servicios de consumo es condición esencial y directa del mejoramiento de los niveles de vida de la población. Este crecimiento, que en el pasado ha sido excluyente y há privilegiado a una minoría de la población, debe reunir una serie de requisitos especiales para que el desarrollo pueda ser inclusivo. (INFANTE E SUNKEL, 2009, p. 151)

Finalmente, para superar essa exclusão social existente no Chile, Infante e Sunkel (2009, p. 137 e p. 150) propõem ainda:

[...] para enfrentar decididamente este problema haya que pensar en cambiar radicalmente el enfoque de las políticas públicas, adoptando una estrategia de desarrollo inclusivo que permita superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los

diferentes estratos, sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que [...] además de la concentración de la riqueza y el mal funcionamiento del mercado de trabajo, esa diversidad es uno de los principales obstáculos que impiden lograr el crecimiento con equidad y contribuir así a mejorar la convivencia ciudadana y la democracia. [...]

La formulación de una nueva concepción del desarrollo nacional provista de un enfoque integral a mediano y largo plazos en que participen el Estado, la ciudadanía organizada, los trabajadores y el empresariado, exige cambios institucionales en los ámbitos económico, laboral y de diálogo social. [...] Las políticas públicas deben cambiar y orientarse prioritariamente a elevar la productividad, poniendo especial énfasis en el mejoramiento del entorno en que se mueven las empresas pequeñas y medianas, que son las que generan la mayor parte del empleo productivo. [...]

Nesse sentido, o Chile é um caso a ser analisado de modo mais profundo, inclusive em estudos futuros, pois conseguiu — inversamente à proposta cepalina da ISI — promover o desenvolvimento econômico com base no setor primário exportador e adotou políticas econômicas anticíclicas que trouxeram maiores equilíbrios macroeconômicos.

No entanto, ele é um país que ainda apresenta elevada concentração de renda e desigualdades sociais, devendo se ter maior esmero em apreciá-lo como modelo de desenvolvimento a ser utilizado por outros países latino-americanos.

CONCLUSÃO

A proposta da CEPAL, principalmente dos anos 50, de industrialização substitutiva de importações (ISI) possibilitaria o desenvolvimento dos países latino-americanos, superando os problemas da dicotomia centro-periferia. Esse processo foi realizado de diferentes maneiras pelos países latino-americanos, implicando em “respostas” ou resultados diferenciados para cada um deles.

Na atual conjuntura econômica internacional, em face da elevação dos preços dos produtos primários — impulsionada pela ascensão da China e da Índia no cenário internacional como compradores destes produtos — essa estratégia de desenvolvimento se mostra extremamente favorável.

Nesse contexto, a América Latina — abundante em recursos naturais e em matérias-primas — ganhou novamente importância para o comércio internacional, o que pode impactar positivamente, ou não, nas economias latino-americanas. Entretanto, esse “novo” cenário não está dissociado da trajetória histórica de formação econômica e social da América Latina, construída a partir do século XVI, que a inseriu na divisão internacional do trabalho e converteu-a em exportadora de matéria-prima e mão de obra baratas.

Em face da atual bonança econômica, surgem desafios para os países latino-americanos, principalmente no plano do desenvolvimento econômico, envolvendo a chamada “macroeconomia dos recursos naturais”, e das políticas macroeconômicas a serem adotadas

em cada um deles. Até o presente momento, não se sabe quanto tempo essa bonança irá durar, mas a tendência de alta dos preços dos produtos primários se confirmou após meados de 2009, demonstrando que ainda se manterá por um longo período, talvez o ciclo seja de até vinte anos.

Então, o principal desafio dos países latino-americanos, que se beneficiam dessa alta dos produtos primários no comércio internacional, será a disseminação da riqueza gerada nesse setor primário para outras áreas da economia juntamente com a promoção de crescimento econômico sustentável, desenvolvimento tecnológico e diminuição das desigualdades sociais.

A bonança econômica também beneficiou o Chile que, a partir da década de 1970, rompeu, como política de Estado, com a ISI e adotou um modelo de desenvolvimento econômico baseado no setor primário-exportador.

No caso chileno, essa estratégia de desenvolvimento econômico, baseada no uso dos recursos primários, permitiu a geração de renda e riqueza que foram utilizadas em outras áreas da economia, favorecendo o crescimento econômico, sobretudo diante da alta dos preços das *commodities* no comércio internacional. A literatura econômica já aponta a existência da “bonança do cobre” (GREGORIO, 2006) que beneficiará ainda mais o Chile.

Conjugando essa trajetória de desenvolvimento com políticas econômicas anticíclicas nas áreas monetária, fiscal e cambial, o Chile alcançou um desempenho econômico promissor com rígido controle da inflação e dos gastos públicos, porém, isto não foi suficiente para reduzir os níveis de pobreza, miséria e desigualdades existentes no país, havendo um aprofundamento da exclusão social. O “mercado” sozinho não conseguiu resolver os problemas do “subdesenvolvimento” que foram gestados ao longo de vários séculos nos quais o país foi colônia de exploração espanhola e depois, no século XX, sob a dominação econômica regional dos Estados Unidos.

Isto é um dos principais pontos negativos do modelo de desenvolvimento econômico chileno, mas já estão surgindo propostas (INFANTE E SUNKEL, 2009; GREGORIO, 2006) para a implementação de políticas públicas que promovam o crescimento econômico com equidade. Portanto, o caso chileno sugere que sejam efetivamente adotadas políticas públicas mais ativas para a distribuição dos benefícios oriundos da expansão econômica.

É necessário cautela na análise do caso chileno, pois não se pode abandonar totalmente as teses de Prebisch e de Furtado, desenvolvidas no âmbito da CEPAL, em especial no tocante à teoria histórico-estruturalista que analisou o subdesenvolvimento dos países latino-americanos a partir da relação centro-periferia e da própria história econômica e social da América Latina.

Os fatos ocorridos na história da própria humanidade não podem ser esquecidos e nem apagados. Conforme já apontou Furtado (1970, p. 21, grifo nosso), a partir da Primeira Guerra Mundial, “[...] a América Latina deixou de ser uma *expressão geográfica para transformar-se em uma realidade histórica como decorrência do processo de industrialização, iniciado tardiamente*, e da forma particular de dependência que se estabeleceu entre os países da região e os Estados Unidos”.

Dessa maneira, a elevação dos preços dos produtos primários no mercado internacional está beneficiando os países latino-americanos de um modo geral, mas é preciso que eles adotem políticas macroeconômicas mais adequadas e utilizem de boa governança para lidar com esse ciclo econômico favorável.

É preciso discutir como os países latino-americanos irão aproveitar a bonança econômica porque esse processo é crucial para o futuro da América Latina. Então, o presente trabalho não exaure os questionamentos em relação ao tema abordado, mas contribui para o enriquecimento dessas discussões tão imprescindíveis na atualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, Edmar L. e FISHLOW, Albert. *O ascenso recente nos preços das commodities e o crescimento da américa latina: mais que vinho velho em garrafa nova? (The recent commodity price boom and Latin American growth: more than new bottles for an old wine?)*. Tradução de Helga Hoffmann, Disponível em: <http://iepecdg.com.br/uploads/texto/111208_commodities_america_latina.pdf> Acesso em: 02. jul. 2012.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM*, São Paulo, LTr, ano I, v. 1, n. 1, p. 01-26, 2002.

_____. Raul Prebisch e o livre-comércio: as origens do pensamento econômico estruturalista, *Cadernos PROLAM*, São Paulo, LTr, ano VII, v. 2, n. 2, p. 77-99, 2008.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro, COFECON/Record, v. 1, p. 13-68, 2000.

_____. Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo. *Revista da CEPAL*, número especial em português, p. 183-191, maio 2010.

CEPAL. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro, COFECON/Record, v. 2, p. 937-958, 2000.

FRENCH-DAVIS, Ricardo e MUNOZ, Oscar. As economias latino-americanas (1950-1990). In: BETHELL, Leslie (Org.). *A América Latina após 1930*, São Paulo, EDUSP, v. VI, p. 129-228, 2009.

FRENKEL, Roberto e RAPETTI, Martín. Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década? *Revista da CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo*, n. 116, p. 03-37, 2011.

FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia Editor S.A., 1970.

_____. *Formação econômica do Brasil*. 23. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1989.

GREGORIO, José de. Bonanza del cobre: Impacto macroeconómico y desafíos de política. *Centro de Estudios Públicos*, n. 103, p. 17-42, 2006. Disponível em: <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3832.html> Acesso em: 02. jul. 2012.

INFANTE, Ricardo e SUNKEL, Osvaldo. Chile: hacia un desarrollo inclusivo. *Revista da CEPAL*, n. 97, p. 135-154, abr. 2009.

MILL, Stuart. *Princípios de economia política*. Coleção “Os Economistas”. São Paulo: Abril, 1983.

OCAMPO, José A. A macroeconomia da bonança econômica latino-americana. *Revista da CEPAL*, número especial em português, p. 77-99, maio 2010.

PREBISCH, Raúl (a). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro, COFECON/Record, v. 1, p. 69-93, 2000.

_____ (b). O mercado comum latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro, COFECON/Record, v. 1, p. 347-371, 2000.

ROUQUIÉ, Alain. *O extremo ocidente: introdução à América Latina*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 1991.

COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS NO CIRCUITO INFERIOR DA ECONOMIA URBANA: A VENDA NA RUA

*FOOD COMMERCIALIZATION IN LOWER CIRCUIT
OF URBAN ECONOMY: SALE ON THE STREET*

Alexandra Pava Cárdenas^()
Danton Leonel de Camargo Bini^(**)
Jhon Jairo Bejarano^(***)*

Resumo: Uma das atividades de comércio informal mais comum entre as populações de menor poder aquisitivo na América Latina é a venda de alimentos na rua. Além do entendimento de ser este um ofício garantidor da sobrevivência, enquanto parte integrante do circuito inferior da economia urbana, tal atividade apresenta perigos latentes para a saúde pública no que se refere tanto à procedência das matérias-primas quanto às práticas higiênicas das preparações que se comercializam. Associado a isso, existem preocupações sociais relacionadas aos temas subemprego, oportunidades de capacitação, vulnerabilidade social e ocupação do espaço público. Bogotá e São Paulo apresentam contrastes sociais que precisam de ações políticas que devem ir além da regulação e considerar os determinantes em saúde, ao incluir ações sociais efetivas.

Palavras-chave: Alimentos de rua, Circuitos comerciais, Políticas públicas, Bogotá, São Paulo.

Abstract: One of the activities more common among lower income populations in Latin America is the sale of street food in the informal commerce. Despite of this occupation is guarantee of survival, like a part of the lower circuit of the urban economy, also presents critical control points to public health in relation with origin of raw materials and hygienic practices in the preparations to be sold. Associated with this, there is a social preoccupation with underemployment, training opportunities, social vulnerability and occupation of public space. Bogotá and São Paulo have social contrasts that require policy actions that go beyond regulation and consider the determinants of health, including social actions.

Keywords: Street foods, Commercial circuits, Public policy, Bogotá, São Paulo.

(*) Nutricionista Dietista formada pela Universidade Nacional da Colômbia, bolsista CNPq programa PEC-PG. Mestre em Nutrição pela Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <apavac@usp.br>.

(**) Geógrafo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA) da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA). Doutorando em Geografia Humana pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <danton@iea.sp.gov.br>.

(***) Nutricionista Dietista, Professor Associado do Departamento de Nutrição da Faculdade de Medicina da Universidade Nacional da Colômbia (UNAL). Doutorando em Nutrição pela Faculdade de Medicina da Universidade de Buenos Aires (UBA). E-mail: <jjbejarano@unal.edu.com>.

INTRODUÇÃO

A teoria dos circuitos da economia urbana afirma que existem nos países pobres e “em desenvolvimento” dois circuitos responsáveis não só pelo processo econômico, mas também pelo processo de organização do espaço. Cada circuito é definido por um conjunto de atividades e pelo setor da população que está associado a esse, seja para os negócios ou para o consumo. De tal modo, o circuito superior refere-se aos setores bancário, comercial e industrial modernos, enquanto o circuito inferior consiste em atividades intensivas em mão de obra (não em capital) e por serviços e comércios não modernos (em pequenas dimensões) (SANTOS, 2002). Neste sentido, os circuitos da economia urbana são subsistemas que possuem relações de hierarquia e complementaridade, pois nas cidades não só existem mercados modernos (DI NUCCI, 2011)⁽¹⁾.

O processo de formação socioespacial nos países em desenvolvimento manifestou-se no último século pela acelerada urbanização acontecida majoritariamente em aglomerações metropolitanas. De forma desordenada, este processo aconteceu com disparidades na divisão do trabalho que conseqüentemente contribuiu para a constituição dos diferentes circuitos espaciais de produção, distribuição e consumo das atividades econômicas. Em paralelo aos vetores mais modernos expandidos com o alargamento da globalização nas duas últimas décadas, as cidades milionárias e metrópoles do mundo mantêm em alta densidade a oferta de atividades produtivas, comerciais e de serviços, em geral de baixa capitalização, intensivas em mão de obra e com quase nenhuma organização sistemática (SANTOS, 2002).

Essa rápida urbanização levou ao desencadeamento de crescentes problemas também na mobilidade viária. Numa realidade em que as pessoas percorrem largas distâncias cotidianamente entre o lugar de trabalho e o domicílio, o surgimento e a manutenção dos comércios de alimentos baratos (às vezes, pouco nutritivos e de baixa higiene), nas ruas das grandes cidades manifestam situações características de um planejamento socioespacial direcionado predominantemente à reprodução do capital e não à reprodução saudável da vida em sociedade (CARDOSO, SANTOS & SILVA 2009; ARAMBULO *et al.*, 1995).

Os avanços tecnológicos e a globalização da economia impactaram na indústria de alimentos, na agricultura e no padrão de comensalidade contemporânea urbana: tudo isso se evidencia no que predominantemente é vendido na rua (GARCIA, 2003). Assim, essas transformações trazem como conseqüências alterações no perfil de morbimortalidade, o qual é objeto de preocupação, por um lado, das ciências da saúde com a questão de alimentos cada vez mais processados, com alta densidade energética e baixa qualidade nutricional (ENSIN, 2010; IBGE, 2010b) e, por outro da ciência econômica, no que se refere aos custos da saúde, os preços dos alimentos, as oportunidades laborais e a sustentabilidade populacional (FAO, 2010).

(1) Até mesmo as atuações modernas nos negócios urbanos não se apresentam homoganeamente. Daí a compreensão da existência de um circuito superior e um circuito superior marginal na economia urbana dos países menos desenvolvidos. Este último (superior marginal) se faz presente em posições intermediárias oscilando entre os polos extremos (BICUDO, 2006): mesmo capitalizados, atuam fazendo usos de tecnologias e arranjos organizacionais menos modernos, ocupando espaços urbanos nas franjas do tecido urbano (SANTOS, 2002).

Dentro das tendências de modificação nos padrões de consumo alimentar, subsistem os setores da economia urbana que oferecem serviços na rua correspondentes ao circuito inferior. Estes atendem grande parte da população, prioritariamente a quem recebe baixos salários e tem acesso restringido na compra de alimentos em lugares formais (SANTOS, 2002). Estima-se que a venda de alimentos na via pública na América Latina e no Caribe constituirá um elemento importante a ser considerado na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para as camadas populares partindo das estimativas de aumento progressivo do êxodo rural nas próximas décadas (OPS, 2005).

A discussão sobre o tema de venda de alimentos na rua traz consigo uma série de situações que envolvem diferentes temáticas. Além do debate sobre as Doenças Transmissíveis por Água e Alimentos (DTA), também aparecem assuntos relacionados com o subemprego, a ocupação do espaço público e a geração de resíduos sólidos e orgânicos (FAO/OPS, 1994). Daí o propósito deste artigo refletir sobre a venda de alimentos na rua no circuito inferior da economia urbana em Bogotá D. C. (Colômbia) e São Paulo (Brasil) e sua interação com os aspectos sociais e políticos.

A VENDA INFORMAL DE ALIMENTOS NAS VIAS PÚBLICAS: OS CASOS DE BOGOTÁ E DE SÃO PAULO

Bogotá e São Paulo são os centros econômicos da Colômbia e do Brasil, respectivamente, caracterizados por serem cidades de grande magnitude, longos deslocamentos e concentração de capital. Trazem consigo a questão do vendedor ambulante sob o viés de sua legalidade e do direito ao trabalho e ao uso do espaço público. Enquanto aspectos discutidos recorrentemente em cada nova administração municipal, os interesses sociais (tanto ao trabalho quanto à alimentação saudável) são negligenciados, refletindo a crise social e econômica do modelo de sociedade vigente.

Uma das sustentações da existência da venda nas ruas é a representação social do problema do desemprego e do subemprego experimentado pelos países da América Latina, especialmente nas suas maiores cidades (FAO/OPS, 1994). Daí que o comércio de rua no meio urbano é exercido principalmente por migrantes rurais de pequenas e médias cidades com baixa escolaridade que buscam nas grandes cidades mais oportunidades de emprego e melhoras nas suas qualidades de vida. No entanto, eles encontram poucas oportunidades porque precisam de qualificação e experiência, e, além disso, são mal pagos (BORJA, 2008). Desse modo, a maioria dos ambulantes não tem nenhuma ou pouquíssima instrução, constituindo-se em grande parte de analfabetos⁽²⁾.

Ao atuarem em sua maior parte na clandestinidade, a quantificação dos trabalhadores do circuito inferior da economia se apresenta como uma incógnita. Essa clandestinidade leva ao mesmo tempo à cumplicidade de alguns e à parceria com outros: o vendedor

(2) Em São Paulo, esse tipo de comércio é incentivado pelo poder público mediante autorizações que devam priorizar os deficientes físicos, os idosos ou aqueles que, por uma ou outra razão, não podem concorrer no mercado de trabalho (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). Contudo, submerso predominantemente na informalidade, o comércio de alimentos no circuito inferior da economia urbana acaba sendo ocupação que inclui de forma majoritária o trabalho infantil, o de jovens e o de adultos, todos eles excluídos do acesso a uma educação de qualidade (BORJA, 2008; MENESES, 2010).

muitas vezes depende de fornecedores também clandestinos e de fiscais públicos tolerantes e/ou corruptos. Assim, as mercadorias são fornecidas e comercializadas sem notas fiscais e garantias⁽³⁾ sob o olhar complacente de alguns fiscais municipais e policiais encarregados de reprimir o contrabando (Viva o centro São Paulo, 1994; MENESES, *et al.*, 2010; GARCÍA-UBAQUE, RIAÑO-CASALLAS & BENAVIDES-PIRACÓN, 2012).

Quadro 1 — Indicadores socioeconômicos das cidades de Bogotá e São Paulo (2010)

Indicador	Bogotá	São Paulo
População	7.363.782,0 ^(a)	11.253.503,0 ^(b)
% crianças (0 a 9 anos)	16,2 ^(a)	14,1 ^(b)
% adolescentes (10 a 19 anos)	17,4 ^(a)	16,4 ^(b)
% idosos (maiores de 60 anos)	9,6 ^(a)	11,9 ^(b)
Densidade populacional (hab./km ²)	4.146,0 ^(a)	7.387,7 ^(b)
Taxa de desemprego (%)	10,7 ^(c)	11,2 ^(d)

Fonte: ^(a)DANE, 2009; ^(b)IBGE, 2010a; ^(c)DANE, 2011; ^(d)PED:2010.

Para entender melhor a situação da realidade deste estudo de caso, é preciso descrever o panorama geral das cidades objetos desta reflexão (Quadro 1). Daí, ao se fazer um paralelo vê-se que Bogotá e São Paulo são cidades metropolitanas que apresentam dados percentuais bem parecidos no que se refere ao número de crianças, adolescentes, idosos e pessoas desempregadas. Diferenciam-se demograficamente no fato de São Paulo ter uma maior densidade populacional, ao ser uma cidade mais verticalizada.

Na constituição dos espaços de venda de alimentos nas ruas, em Bogotá, a absorção do fluxo de desabrigados⁽⁴⁾ gerado pela violência em outras regiões do país contabiliza 200 mil pessoas por ano — numa média diária de 50 novos desabrigados na capital colombiana⁽⁵⁾ (CODHES, 2012) —, conformando um contingente populacional que sem segurança permanente da sua renda encontra no circuito inferior da economia as únicas oportunidades tanto de emprego quanto de acesso à alimentação. Historicamente, o mesmo aconteceu em São Paulo, dando-se maior ênfase aos migrantes nordestinos das classes populares, que sem instrução encontraram no comércio ambulante uma das poucas opções de geração de renda para a subsistência⁽⁶⁾.

Em Bogotá, tem-se trabalhado muito para a realocação e legalização dos espaços públicos de atuação do comércio de rua. A partir de um cadastro na prefeitura, busca-se

(3) Exceto a frágil garantia dada pela palavra do vendedor: “... qualquer coisa pode trazer aqui que eu troco” no famoso ditado popular “Te dou meu fio do bigode”.

(4) Também chamados de “refugiados”.

(5) A Colômbia é considerada um dos países com o maior número de desabrigados por violência no mundo. As cifras históricas registram perto de 400.000 refugiados e quatro milhões de desabrigados internos por causa do conflito armado (ACNUR, 2012). No primeiro semestre do ano 2011, aproximadamente, 89.759 pessoas foram obrigadas a sair das suas regiões, sendo que os cinco municípios mais afetados pela recepção de desabrigados incluíram: Medellín-Antioquia com 14.902 (16,6%); Bogotá, D. C. com 11.215 (12,5%); Amalfi-Antioquia com 5.941 (6,6%); Anorí-Antioquia com 5.924 (6,6%); e Tumaco-Nariño com 3.857 (4,3%) (CODHES, 2012).

(6) No caso específico da venda de alimentos nas ruas, também reforça a manutenção deste mercado as 13.666 pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2010).

designar os espaços aptos para este tipo de atividade: daí a escolha de pontos perto das estações de transporte e em regiões de recuperação urbana (IPE, 2012).

No que corresponde a São Paulo, a permanência de comerciantes de rua (os chamados camelôs⁽⁷⁾) é regularizada por meio de um cadastro chamado TPUs (Termos de Permissão de Uso) em lugares específicos da cidade. Pagam-se taxas em razão das permissões, de forma que seus endereços residencial e comercial são conhecidos pela administração. Contudo, muitos sem permissão atuam na clandestinidade em ambas as metrópoles.

Assim, o que se vê em ambas as cidades é a manifestação de uma problemática que não pode ser abordada sob uma estreita visão individualista, pelos efeitos não só da ocupação do solo enquanto mercadoria, senão também pela visualização de sua função social ao gerar emprego e renda. Seguindo esta abordagem, conclui-se que a extinção de ambulantes significaria aumentar as cifras de desemprego (TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012) e de insegurança alimentar.

Daí que, ao se discutir a permissão do comércio nas ruas, a venda de alimentos se apresenta como um capítulo em separado. Diferentes dos bens duráveis (não perecíveis), os alimentos são veículos de nutrientes e também de microrganismos patógenos, ou seja, não só é o intercâmbio de produtos por dinheiro.

Entendendo que o comércio de alimento na rua implica desde a preparação das refeições no local da venda até a comercialização e o consumo propriamente dito, precisam-se reforçar nos regulamentos públicos de permissão destas atividades quais as infraestruturas básicas que garantam condições higiênico-sanitárias que protejam tanto comerciantes quanto consumidores da contaminação causada pelo mau manuseio dos alimentos.

Calculou-se que para o ano de 1995 aproximadamente entre 25 a 30% do gasto em alimentos na América Latina e no Caribe eram destinados a produtos comercializados de forma ambulante (COSTARICA & MORON, 1996) nas ruas do circuito inferior da economia urbana. Em Bogotá, mesmo com os investimentos entre 2010 e 2012 na ordem de U\$ 55 milhões de dólares em campanhas pedagógicas para que as pessoas não comprem alimentos de rua (IPE, 2012), a comercialização de refeições (incluindo *fast food* e frutas) é a que concentra o maior número de ambulantes e representa 39,7% do total⁽⁸⁾ (CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, 2009a). Em São Paulo, a cidade mais cara das Américas (MERCER, 2012), a refeição feita em barracas e tendas de rua em geral é mais barata que a oferecida em restaurantes e lanchonetes inspecionados. Assim, estima-se que 18,6% da renda da população são investidas em refeições fora de casa⁽⁹⁾ (IBGE, 2010b)⁽¹⁰⁾.

Do ponto de vista sanitário, identifica-se a situação de venda de alimentos na via pública como controvertida por comercializar alimentos acessíveis para uma parcela da população, mas que ao mesmo tempo gera riscos potenciais à saúde relacionados com

(7) Do termo em francês *camelot*, vendedor de artigos de pouco valor.

(8) *Arepa* (tortilha de milho), *salpicón* (salada de frutas) e pacotes de salgadinhos e doces hegemonomizam a paisagem das vendas de alimentos nas calçadas bogotanas.

(9) Estes dados oficiais, contudo, não especificam o quanto deste montante corresponde ao consumo de alimentos de rua.

(10) Outro estudo aponta que 55% dos paulistanos realizam as principais refeições fora do lar. Dessas, 15% correspondem ao café da manhã, 30%, ao almoço e 10%, ao jantar. No café da manhã, 80% dos alimentos consumidos são pães, torradas, manteiga, margarina, café e leite integral. Já no almoço, 70% do consumo correspondem a arroz, feijão, carne bovina, verduras, legumes, refrigerantes e aves. Enquanto isso, no jantar, os dados apontam 70% do consumo entre salgados, sanduíches, arroz, verduras, legumes, carne bovina, aves, refrigerante e suco de frutas (GORGULHO, 2012).

doenças — entendidas na saúde pública como Doenças Transmitidas por Alimentos (DTA) — fruto das deficientes práticas de higiene.

Dessa forma, estudos feitos em cidades africanas e asiáticas concluíram que a comida feita e vendida nas ruas ou em mercados geralmente contribui na SAN da população no que se refere à disponibilidade e acesso, por ser de fácil aquisição, relativamente barata e que satisfaz a fome imediata (STEIN & LABADARIOS, 2011). Entretanto, a SAN também inclui, dentro do conceito de qualidade, que a alimentação seja segura para o consumo humano, sendo um desafio esclarecer a causalidade das DTA porque diante de um evento de intoxicação alimentar é difícil apontar exatamente o lugar de fornecimento. Daí, afirmar que a venda de um alimento na rua é a origem da intoxicação precisa de estudos complementares que compreendem: atendimento médico, inspeção sanitária, investigação da origem do surto, análise das amostras, identificação dos agentes causais, entre outros (FAO/OMS, 2003).

Para o caso latino-americano analisado aqui, em nível epidemiológico é preocupante o número de casos registrados a cada ano. Evidências da ocorrência do evento ou da notificação aos sistemas de vigilância em saúde pública (sem contabilizar o sub-registro de casos) de DTA, Doenças Diarreicas Agudas (DDA), e casos de Hepatite A são verificados em Bogotá⁽¹¹⁾ e São Paulo⁽¹²⁾ (Quadro 2).

Quadro 2. Coeficientes de incidência Indicadores epidemiológicos por 100.000 habitantes nas cidades de Bogotá e São Paulo (2010)

Indicador	Bogotá	São Paulo
Surto de DTA	2,2 ^(a)	1,7 ^(b)
Casos DTA	28,8 ^(a)	8,7 ^(b)
Casos DDA	6.652,6 ^(a)	1.681,5 ^(b)
Casos Hepatite A	6,4 ^(a)	0,8 ^{*(b)}

Fonte: ^(a)SDS, 2011; ^(b)CVE, 2012.

Disso se diagnostica que o número de doenças causadas por possíveis falhas na segurança dos alimentos e da água é alto e permanece desconhecido o agente causador na maioria dos casos em razão do fato de que o afetado tardiamente reporta a situação ou a equipe médica falha no seguimento dos protocolos estabelecidos (SDS, 2011; MINISTÉRIO DE SAÚDE, 2011).

A contaminação dos alimentos geralmente acontece pela ausência de higiene em sua manipulação (limpeza das mãos e dos utensílios utilizados para sua confecção e consumo), bem como por contaminações características de ambientes insalubres. Estudos na América Latina revelam que os principais riscos à saúde nestes estabelecimentos se relacionam às seguintes condições: preparação de comida sem acesso à água potável; desrespeito pelas

(11) Demonstrando casos de contaminação, na capital colombiana, um estudo identificou a presença de *Salmonella* em alimentos vendidos nas proximidades das universidades em Bogotá: das 42 amostras, 18 apresentaram crescimento do microrganismo (MÉNDEZ *et al.*, 2009). Outro estudo realizado na região norte da cidade fez durante 15 dias o levantamento de 68 amostras de alimentos e foi reportada a presença de *Salmonella* e *E. Coli* respectivamente em 11,8% e 25% dos dados analisados (BAYONA, 2009).

(12) No Brasil, é importante destacar o trabalho que vem acontecendo principalmente em São Paulo com relação à pesquisa sobre a venda de alimentos na rua, sob uma abordagem tanto social como microbiológica dos vendedores (CARDOSO & SANTOS & SILVA, 2009; BECERRA, 2008).

práticas mínimas de higiene na preparação adequada dos alimentos; falta de cuidado na seleção de alimentos crus e negligência com a contaminação ambiental (FAO, 2010).

Em Bogotá, de acordo com o Sistema de Vigilância Epidemiológica (SIVIGILA) com relação aos locais de ocorrência de surtos notificados de DTA, 23% foram em casa, 12%, em instituições educativas, 5%, em restaurantes e 4%, na via pública. No caso dos tipos dos alimentos implicados nas contaminações, os resultados foram variados, destacando-se as preparações que possuem vários ingredientes — os alimentos mistos — (42% do total), frango (7%), mistura com arroz (6%), comidas rápidas (6%) e carne vermelha (5%) (BOGOTÁ, 2011). No que corresponde a São Paulo, os alimentos que mais se têm associado às DTA são sanduíches, embutidos, carnes, salgadinhos, queijos, bolos e doces comercializados por ambulantes (SÃO PAULO, 2011). Em especial, o cachorro-quento tem sido bastante estudado ao representar um dos alimentos que mais incrementos obteve nas vendas de rua da maior metrópole brasileira (LUCCA & TORRES, 2006).

De acordo com um relatório da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Bogotá é classificada como uma das capitais latino-americanas em que a demanda por alimentos de rua é maior, em diferentes estratos socioeconômicos (OPS, 1992). Adolescentes, jovens e adultos são aqueles que mais consomem alimentos nas ruas de Bogotá. Isso se justifica especialmente para quem tem extensos horários acadêmicos, de trabalho e encontra-se longe de casa (assim, gastam menos tempo na preparação de refeições).

E quanto ao consumo de alimentos em estabelecimentos fora do lar, segundo as projeções populacionais, na capital colombiana 65,7% das pessoas têm o hábito de adquirir comida nas ruas: 8,8% têm entre 15 e 19 anos; 17,1%, entre 20 e 29 anos e um total de 39,8% são adultos com idade entre 30 a 59 anos (DANE, 2009).

No caso do Brasil, as pesquisas mencionam que a alimentação fora de casa corresponde a 16% das calorias dos alimentos consumidos (BRASIL, 2012). No caso da Colômbia, o Inquérito Nacional da Situação Nutricional (ENSIN, 2010) apresentou a venda de alimentos ambulantes como principal fonte energética da população: daí comidas rápidas, frituras e frutas são 39,5% do consumido pelos colombianos nas ruas; 25,3% o fazem diariamente, sendo Bogotá a região onde mais se consome, com 30,1% da população (ENSIN, 2010).

REGULAMENTOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS E DTA NA VENDA DE ALIMENTOS

A regulação da venda de comida nas ruas, mesmo com a complexidade dos aspectos relacionados à conformação e à continuidade do segmento, configura-se como um avanço entre as estratégias propostas para o setor, tanto no uso do espaço público quanto no controle sanitário. Embora a decisão de regulação constitua uma das questões mais difíceis no delineamento do processo de intervenção, representa também uma base legal para o reordenamento do comércio de comida na rua e um apoio ao processo de descentralização de ações em saúde pública, gerando ou consolidando regulamentos municipais com base em normas nacionais. Assim, partindo da normatividade sobre a venda de alimentos em espaços públicos, as políticas em saúde pública devem executar ações em busca de proteger os consumidores e promover a alimentação saudável. Neste contexto, espaços próprios devem ser planejados e oferecidos, atendendo requisitos de funcionamento como o suprimento de água e energia, infraestrutura, instalações sanitárias e serviço de coleta de lixo (CARDOSO & SANTOS & SILVA, 2009).

Fugindo desta perspectiva, em Bogotá, a Lei n. 1.480 de 2011, não inclui os princípios gerais do consumidor, especialmente no que se refere à proteção e à segurança contra os riscos para a saúde de comidas vendidas nas ruas (COLOMBIA, 2011): daí não se poder reclamar qualidade e garantia de uma atividade econômica colocada na informalidade, independente das funções da vigilância e controle de alimentos realizados pelo Instituto Nacional de Monitoramento de Drogas e Alimentos (INVIMA).

No intuito de formalizar estas atividades, aspectos que são abordados com veemência pelos críticos diz respeito ao treinamento em Práticas de Manipulação dos trabalhadores que vendem alimentos na rua e a implementação do Sistema de Vigilância Alimentar e Controle para desenvolver ações de melhoria, notificação, estudo e monitoramento da saúde dos consumidores. Disso objetiva-se consolidar sistemas de informações que forneçam os insumos necessários para a tomada de decisões e a definição de políticas públicas imersos nos planos nacionais e de desenvolvimento distrital e dos respectivos planos de saúde públicos e do estatuto do consumidor (COLOMBIA, 2011).

Na Colômbia, as normas técnicas aplicadas a este problema sensível à sociedade foram inicialmente abordadas de maneira superficial na Lei n. 9, de 1979, do Código Nacional de Saúde. Em seguida, de forma mais efetiva, o Decreto Distrital n. 1.048, de 1986, fez provisões aos vendedores de rua em pontos fixos de Bogotá e propôs um censo a fim de garantir o direito de se oferecer as licenças apropriadas para esses comerciantes até então informais e para os agentes públicos serem capazes de realizar os monitoramentos destes estabelecimentos.

Posteriormente, o governo nacional em 1993 aprovou a Resolução n. 604 que orientou quais as condições sanitárias para as atividades de vendas de alimentos em áreas públicas. Contudo, mais tarde, em 1997, o Ministério da Saúde, através do Decreto n. 3.075, de 1997, ao regulamentar as Boas Práticas de Manipulação não fez menção à venda de alimentos de rua, ou seja, somente se referenciou as indústrias em geral e os pontos de venda formais (como restaurantes e lanchonetes). Caso semelhante ocorreu com o Decreto n. 60, de 2002, quando se estabeleceu o Sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC).

Em Bogotá, num período mais recente, estabeleceram-se diretrizes de atividades de controle de biossegurança e vigilância epidemiológica por parte da Secretaria Distrital de Saúde em restaurantes e em “barracas” de alimentos nas ruas da capital colombiana segundo o Projeto n. 160, de 2004, do Conselho para a Vigilância. Também no mesmo ano foi elaborado o Decreto Distrital n. 98, que emitiu normas relativas à preservação do espaço público e sua harmonização com os direitos dos vendedores ambulantes que o ocupam (CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, 2009b).

Assim, na linha de intervenção do consumo de alimentos saudáveis e seguros em Bogotá, o atributo da inocuidade se inclui no propósito de diminuir as doenças e melhorar as capacidades institucionais e de infraestrutura em geral dos estabelecimentos, com ênfase também para o caso da venda na rua (BOGOTÁ, 2011). Daí que os futuros planos maestros de abastecimento e SAN devem ter como objetivo geral garantir o fornecimento de alimentos de qualidade e em quantidade suficiente e estável, o que inclui a adoção de boas práticas agrícolas por parte dos produtores de alimentos no campo, de boas práticas de

fabricação na indústria de processamento e, por fim, de boas práticas de manuseio dos alimentos por parte dos comerciantes em estabelecimentos de toda a natureza (SDS, 2011).

Por sua parte, no Brasil, todo o sistema de controle e fiscalização relacionado à higiene dos alimentos está amparado na Lei n. 2.312, de 1954, o Código Nacional de Saúde (documento-guia sobre a questão sanitária no Ministério de Saúde) e no Decreto-lei n. 986, de 1969, que institui normas básicas sobre as Boas Práticas de manipulação dos alimentos (BEZERRA, 2008).

Contudo, de forma geral, no país, até 2004 — quando a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) passa a possuir uma estrutura mínima de atuação — não havia legislação federal regulamentadora para a atividade. Entretanto, desde 1990, com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a descentralização das suas ações, o controle sanitário desse segmento passou a ser responsabilidade dos municípios⁽¹³⁾. Com isso, enquanto alguns municípios avançaram na elaboração de normas próprias (como Curitiba, Natal e São Paulo) muitos sequer alcançaram a organização dos seus serviços de Vigilância Sanitária (GERMANO & GERMANO, 2011).

Posteriormente, o Ministério da Saúde, por meio da Resolução da Diretoria Colegiada n. 218, de 2005, dispôs sobre o regulamento técnico de procedimentos higiênico-sanitários para manipulação de alimentos e bebidas. Esse apresenta os formatos legais em relação às condições das localidades de comercialização de alimentos, definidas como instalação fixa, provisória ou ambulante⁽¹⁴⁾.

O município de São Paulo executa um tratamento bastante vigilante tanto em relação aos locais de comércio de refeições (lanchonetes, restaurantes e demais tipos de serviços de alimentação), quanto aos fornecedores de ingredientes (LANGE, 2010)⁽¹⁵⁾. Dentro dos antecedentes próprios do município, tem-se variado de forma seletiva a regulamentação sobre a venda de alimentos nas ruas. O Decreto n. 27.619, de 1989, autorizou o exercício de atividades de venda em vias públicas, porém, com vetos para o comércio de pastéis, embutidos, churrasquinhos, entre outros.

Agora, no que corresponde à venda de alimentos *in natura* e não preparados, segundo dados de 2012 da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, a capital paulista se destaca com a existência de 857 feiras livres (numa média de 122 feiras diárias) que leva para toda a cidade alimentos tipo carnes, ovos, legumes e frutas⁽¹⁶⁾. Destacam-se, entremeadas em pontos estratégicos da feira, enquanto comércios de alimentos preparado no local, as já tradicionais barracas de pastéis.

(13) Muitas destas atuações foram fortemente reforçadas pela Lei n. 8.078, de 1990 (o Código de Defesa do Consumidor), que ao mencionar a proteção da vida e da saúde com relação ao risco de práticas perigosas e nocivas, serve desde então como instrumento para o controle sanitário dos comércios de alimentos (BRASIL, 1990).

(14) No que se refere ao controle da contaminação microbiana, encontram-se estabelecidas ações nas mais distintas regiões, destacando-se aquelas ligadas às preparações da culinária regional e local que ocupam as ruas das grandes cidades brasileiras. Exemplo disso, o cachorro-quente paulista tem sido objeto de várias pesquisas (LUCCA & TORRES DA SILVA, 2010).

(15) Como exemplo, têm-se o caso dos açougues em que é obrigatório o respaldo da qualidade da carne por um médico-veterinário, e o de alguns restaurantes em que o nutricionista é o encarregado por garantir a qualidade dos alimentos.

(16) Num total de 16.305 barracas em toda capital, a zona leste (como região mais povoada de São Paulo), destaca-se ao concentrar o maior percentual de feirantes.

Em 1998, uma nova lei (regulamentada em 2002) normalizou o ofício dos “dogueiros motorizados” (como são chamados os vendedores que usufruem de uma infraestrutura de preparação de cachorros-quentes acoplada aos automóveis), na qual o comerciante deve usar luvas descartáveis e ter um ponto de água potável e um recipiente frigorífico. Fica, neste caso, sob a incumbência da prefeitura o cadastro, o treinamento, a fiscalização e definição dos lugares com permissão dos ambulantes comercializarem (BEZERRA, 2008)⁽¹⁷⁾.

Daí que, a partir de todos estes encaminhamentos realizados nas metrópoles Bogotá e São Paulo, compreende-se que os órgãos que regem as políticas em saúde pública devem se preocupar com os riscos potenciais gerados pelas vendas de alimentos na rua. Em virtude da falta de demanda e flexibilidade no cumprimento das regulamentações de saúde, esta forma de comercialização cresceu junto com as grandes aglomerações urbanas dos países em desenvolvimento e se reproduziu em outras cidades com pouquíssimo controle.

Notou-se que quando se fala de alimentos em vias públicas, a maioria das pesquisas realiza abordagens clínicas, como aquelas que retratam a contaminação por microrganismos (OPS, 1992). Os alimentos que têm sido mais pesquisados são aqueles mais ofertados, e, desta forma, são os que possuem potencialmente maior fonte de riscos de transmissão de doenças à população: cachorro-quente, *arepa*, hambúrguer, chouriço, empanada, ovo cozido, salada de frutas, *lechona* (preparação com carne de porco), churros e torresmo (BAYONA, 2009; BEZERRA, 2008).

Mesmo com estes estudos, as atividades voltadas para a melhoria da qualidade e inocuidade dos alimentos constituem-se como uma dívida que se tem com a sociedade, não só para assegurar a supervisão de processos e o controle de riscos à saúde pública, mas também para aumentar o desenvolvimento econômico de microempresas em famílias de baixa renda e baixa escolaridade, reconhecendo e formalizando o circuito inferior da economia urbana nos países em desenvolvimento no setor da alimentação. É preciso desenvolver projetos de grande dimensão, a partir de uma análise do território e da população que atenda às necessidades de informação e, portanto, capaz de influenciar as políticas públicas sobre o tema debatido. Assim, como refere Florez & Mazuera (1998), a aplicação de um estudo descritivo seria útil, contudo, há lacunas no reconhecimento destes eventos de saúde pública em conjunto com as variáveis epidemiológicas de tempo, lugar e pessoa. Daí que a observação e o treinamento de pesquisadores são fundamentais na garantia da informação de qualidade, tanto para descrever os fatores de risco e identificar as necessidades de uma população, como para fornecer uma base de dados direcionada ao planejamento dos serviços de saúde e ao desenvolvimento de normas e procedimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O posicionamento de Bogotá e São Paulo diante da venda de alimentos na rua tem algumas diferenças. Por um lado, na capital colombiana, ao mesmo tempo em que

(17) Por sua parte, a Câmara de Vereadores de São Paulo diz que dois projetos que tratam da legalização de quatro itens de alimentação vendidos nas ruas estão em discussão. Um deles pretende regularizar a venda de pastel e caldo de cana no entorno de estádios de futebol. Outro propõe a legalização da venda de algodão-doce e de pipoca. Nenhuma dessas discussões, entretanto, abrange a comida de rua de maneira geral. Já a Prefeitura de São Paulo afirma que não propôs projetos que discutam a venda de comida de rua nos últimos anos (FOLHA DE S. PAULO, 2012). Com a nova gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) iniciada em janeiro 2013 na capital paulista, conversas realizadas com vendedores ambulantes em geral indicam uma expectativa de maior liberação da atividade.

se tenta executar planos de melhorias nas condições dos vendedores de rua, aplica-se investimentos em programas para desestimular a compra de seus produtos. Por sua vez, em São Paulo, mesmo com a ausência de ações que sedimentem normativas na prática do cotidiano da metrópole (principalmente em sua periferia), existe um marco legal que permite a venda em lugares específicos com regularização para alguns produtos. Contudo, em ambos os municípios não se efetivou um processo que retrate o problema da venda de alimentos na rua em sua totalidade: com a existência de um percentual significativo de mão de obra pouco qualificada à margem do mercado formal, combater a manutenção de um circuito inferior da economia urbana para a alimentação torna-se algo quase inviável nestas metrópoles. Muitas pessoas de baixa renda dispõem, em seus extensos deslocamentos nestas grandes aglomerações urbanas, de pouquíssimo dinheiro para se alimentar, realidade essa que vai ao encontro do oferecido pelos ambulantes na rua, sem quase nenhuma exigência relacionada às normativas fitossanitárias. Daí que além de ser um problema de saúde pública, o comércio de alimentos nas ruas relaciona-se à realidade socioeconômica destas localidades.

Em busca de um controle mais efetivo desta atividade, seria importante identificar as condições de trabalho dos trabalhadores informais, segundo seus grupos de idade, sexo, local de origem, formação acadêmica, pertencimento a grupos especiais, entre outros. Assim, deve-se procurar conhecer como funciona a dinâmica da venda de alimentos de rua a partir de diferentes áreas do conhecimento e não apenas do ponto de vista do risco de contaminação, tendo em conta que este é um problema transversal e tem impactos sobre o estado de saúde e nutricional da população (de forma aguda em relação aos perigos microbiológicos e em longo prazo com o aparecimento de doenças crônicas). Além disso, é importante dar respostas a partir da perspectiva do trabalho e seu impacto na qualidade de vida dos habitantes.

Torna-se urgente também a análise dos determinantes sociais e a definição das relações que são tecidas para a formulação dos padrões de políticas de desenvolvimento, políticas de saúde do trabalho, SAN, de educação, redes sociais e as avaliações dos resultados analíticos do processo saúde-doença, seus conhecimentos, crenças, atitudes e práticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR-Agencia de la ONU para refugiados. *Desplazamiento: el nuevo reto del siglo XXI*. Tendencias globales 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>> Acesso em: 20 ago. 2013.

ARAMBULO, Primo *et al.* La venta de alimentos en la vía pública en América Latina. *Boletín panamericano de la revista de sanidad de la oficina sanitaria Internacional*. Washington D. F., v. 118, n. 2, p. 97-107, 1995.

BAYONA, Martín. A. Evaluación microbiológica de alimentos adquiridos en la vía pública en un sector del norte de Bogotá. *Revista Actualidad & Divulgación Científica*, Bogotá, v. 12, n. 2, p. 9-17, jul./dic. 2009.

BEZERRA, Aída Couto Dinucci. *Alimentos de rua no Brasil e saúde pública*. São Paulo: Annablume, 2008.

- BICUDO, Edison Claudino Junir. *O Circuito Superior Marginal: produção de medicamentos e o território brasileiro*. 2006. 305 p. Dissertação (Mestrado em ciências) – Departamento de Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BOGOTÁ. *Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá D. C. 2011-2023*. Documento Técnico Línea de Intervención Alimentos Sanos y Seguros. Bogotá, nov. 2011.
- BORJA, Henry Orozco; BARRETO, Idaly; SÁNCHEZ, Vanessa. Actitudes del vendedor ambulante de la localidad de Chapinero frente a sus condiciones laborales y políticas. *Diversitas: perspectivas de psicología*. Bogotá, v. 4, n. 2, p. 279-290. 2008.
- BRASIL. *Lei n. 8.078, de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. set.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm> Acesso em: 27 jan. 2013.
- BRASIL. *Emenda constitucional. Altera o artigo 6º da Constituição Federal, alterando e incluindo a alimentação como direito social*. v. 32, n. 64, p. 408, fev. 2010.
- BRASIL. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)*. Ministério de Saúde. Brasília, DF, 2012.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ — CCB. *Balance del aprovechamiento económico del espacio público y las ventas callejeras*. 2009a. Disponível em: <http://camara.ccb.org.co/documentos/4416_balance_del_aprovechamiento_economico_1.pdf> Acesso em: 5 jan. 2013.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ — CBB. *Propuestas para el aprovechamiento económico del espacio público con énfasis en las ventas callejeras*. 2009b. Disponível em: <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/EspacioPublico/DireccionTallerEspacio%20P%Fablico/PublicacionesEspacioPublico/memorias/propuesta.pdf>> Acesso em: 5 jan. 2013.
- CARDOSO, Ryzia de Cassia Vieira; SANTOS, Sandra María Chaves; SILVA, Edleuza Oliveira. Comida de rua e intervenção: estratégias e propostas para o mundo em desenvolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 1.215-1.224, 2009.
- CODHES — Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto*. Bogotá, 2012. Disponível em: <http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=216&Itemid=50> Acesso em: 5 jan. 2013.
- COLOMBIA. *Ley n. 1480 de 2011*. Por la cual se expide el Estatuto del Consumidor, el cual entra a regir dentro de seis meses, es decir, tendrá vigencia a partir del 12 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.mercadeoclarauribe.com/descargas/nuevoestatutodelconsumidor.pdf>> Acesso em: 1º fev. 2013.
- COSTARRICA, María de Lourdes; MORÓN, Cecilia. *Estrategias para el mejoramiento de la calidad de los alimentos callejeros en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. FNA/ANA 17/18, 1996.
- CVE — Centro de Vigilancia Epidemiológica. *Surtos de DTA por semana epidemiológica e municípios notificados a DDTHA/CVE*, ano 2010. Disponível em: <http://www.cve.saude.sp.gov.br/hm/hidrica/hidri_estat.html> Acesso em: 1º dez. 2012.
- DANE — Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *SDP. Proyecciones de población por localidades para Bogotá. 2000–2015*. 2009. Disponível em: <http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=72> Acesso em: 25 nov. 2012.
- DANE — Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Principales indicadores del mercado laboral por departamentos, 2010*. Bogotá, D. C., 2011.
- DI NUCCI, Josefina Di. Circuitos de la economía urbana de bebidas gaseosas y aguas saborizadas: Consumo, discursos light y publicidad en Argentina. *Revista Colombiana de Geografía*, Bogotá, v. 20, n. 1, p. 103-119, 2011.

ENSIN — *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010*. Bogotá, D. C. Disponível em: <<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadGestion/ENSIN1/ENSIN2010/LibroENSIN2010.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2012.

FAO — Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Las ramificaciones sociales del sector informal de alimentos*. 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/i1124pt/i1124pt02.pdf>> Acesso em: 17 maio 2012.

FAO/OMS — Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Organización Mundial de Salud. *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos — Estudio*. Alimentos y Nutrición 76. 2003. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf> > Acesso 13 mar. 2013.

FAO/OPS — Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Organización Panamericana de la Salud. *Informe del Seminario – Taller Latinoamericano sobre Control de Alimentos que se venden en las Calles*. (RLAC/94/07/NUT-57). Montivideo, Uruguay. 1994.

FOLHA DE S. PAULO. *Barraca de chefs abre discussão sobre a proibição à comida de rua em São Paulo*. Publicado: 18 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/comida/1077346-barraca-de-chefs-abre-discussao-sobre-a-proibicao-a-comida-de-rua-em-sao-paulo.shtml>> Acesso em: 20 abr. 2013.

FLOREZ, John Trujillo; MAZUERA, María Eugenia del Hierro. *Curso modular*. Epidemiología Básica. Universidad de Antioquia. Tercera Edición 1998.

GARCIA, Rosa Wanda Diez . Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 16, n. 4, dez. 2003.

GARCÍA-UBAQUE, Juan; RIAÑO-CASALLAS, Martha; BENAVIDES-PIRACÓN, John. Informalidad, desempleo y subempleo: un problema de salud pública. *Revista de salud pública*, Bogotá D. C., sup. 14, n. 1, p. 138-150, 2012.

GERMANO, Pedro Manuel Leal; GERMANO, Maria Izabel Simões. *Higiene e vigilância sanitária de alimentos*. São Paulo: Livraria Varela, 2011.

GORGULHO, Bartira Mendes. *Alimentação fora do lar e sua relação com a qualidade da dieta de moradores do município de São Paulo: Estudo ISA – Capital*. 2012. 80 p. Dissertação (Mestrado em ciências) – Departamento de Nutrição. Faculdade de saúde pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia Estadística. *Censo demográfico 2010a*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>> Acesso em: 20 out. 2012.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia Estadística. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009*. Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil. 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_analise_consumo/pofanalise_2008_2009.pdf> Acesso em: 14 out. 2011.

IPE — Instituto de Economia Social de Bogotá. *La Gestión del Ipes en el 2012*. Disponível em: <<http://www.ipes.gov.co/vercont.php?id=923>> Acesso em: 15 dez. 2012.

LANGE, Tarcila Neves. *Avaliação do laudo de inspeção como instrumento de verificação das condições higiênicas sanitárias de estabelecimentos varejistas de carnes do município de Ribeirão Pires*. 2010. 183 p. Dissertação (Mestre em Saúde Pública) — Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LUCCA, Alessandra; TORRES, Elizabeth Aparecida Silva. Street-food: The hygiene conditions of hot-dogs sold in São Paulo, Brazil. *Food Control*. California, v. 17, p. 312-16, 2006.

- MÉNDEZ, Iván Alberto; BADILLO, Carlos Andrés; ORTIZ, Gabriela Parra; FACCINI, Álvaro Adolfo. Caracterización microbiológica de Salmonella en alimentos de venta callejera en un sector universitario de Bogotá, Colombia. Julio a octubre de 2010. *Medicas UIS*. Bucaramanga, v. 24, p. 26-33, 2011.
- MENESES, Roberta Barbosa *et al.* O comércio de queijo de coalho na orla de Salvador, Bahia: trabalho infantil e segurança de alimentos. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 25, n. 3, p. 381-392, maio/jul. 2010.
- MERCER. Cost of living survey city rankings-global overview, 2012. Disponível em: <<http://www.mercer.com/articles/cost-of-living-2012>> Acesso em: 18 set. 2012.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema Nacional de Vigilância em Saúde. *Relatório de situação*. 5. ed. Brasília, DF, 2011.
- OPS — Organización Panamericana de la Salud. *Caracterización de los alimentos de riesgo expendidos en las vías públicas de Santa Fe de Bogotá, Colombia*. Washington, D. C., 1992.
- OPS — Organización Panamericana de la Salud. *Contaminación microbiana de los alimentos vendidos en la vía pública en ciudades de América Latina y características socio-económicas de sus vendedores y consumidores*. Oficina Subregional de la Organización Mundial de la Salud. 2005. Disponível em: <<http://www.paho.org/spanish/Hcp/HCV/doc216.pdf>> Acesso em: 16 out. 2012.
- PED — Pesquisa de Emprego e Desemprego. *Taxas de desemprego por tipo*. Município de São Paulo. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. 2010. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/>> Acesso em: 16 out. 2012.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- SÃO PAULO. *Alerta epidemiológico: surtos de doenças transmitidas por água e alimentos (DTA)*. 2011. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/alerta_epidemiologico_-_2011_surtos_de_doencas_transmitidas_por_agua_e_alimentos_1299791339.pdf> Acesso em: 16 out. 2012.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência Social. *Plano de assistência social da cidade de São Paulo*. 2010.
- SDS — Secretaría Distrital de Salud. *Base de datos Sistema de Vigilancia en Salud Pública*. SIVIGILA. 2008-2010. 2011.
- STEYN, Nelia; LABADARIOS, Demetre. Street foods and fast foods: how much do south africans of different ethnic groups consume? *Ethnicity & Disease*, Arlington, v. 21, p. 462-463, 2011. Disponível em: <<http://www.ishib.org/ED/journal/21-4/ethn-21-04-462.pdf>> Acesso em: 15 maio 2011.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Foro central-fazenda pública/acidentes*. 2012.
- VIVA O CENTRO SÃO PAULO. *Camelôs-Subsídios para o equacionamento do problema do comércio informal de rua e sua solução*. Documento final do *workshop*: o Comércio Informal de Rua e a Requalificação do Centro de São Paulo. São Paulo, maio 1994.

POLÍTICA DE SAÚDE PARA A EPIDEMIA DA AIDS DO BRASIL E MÉXICO NO CONTEXTO DO ACORDO TRIPS^(*)

HEALTH POLITICS FOR HIV/AIDS EPIDEMY OF BRAZIL AND MÉXICO IN THE CONTEXT OF TRIPS AGREEMENT

*Julio Cesar Acosta-Navarro^(**)*

*Maria Cristina Cacciamali^(***)*

*Amaury P. Gremaud^(****)*

*José R. Carvalheiro^(*****)*

*Moacyr C. Nobre^(*****)*

*Silvia Cárdenas-Prado^(*****)*

Resumo: Durante as últimas duas décadas, a sociedade testemunhou dois fenômenos sociais que a afetaram substancialmente: a epidemia de HIV/AIDS com suas características pouco usuais e alta letalidade; e a intrusão de leis de propriedade intelectual na vida cotidiana, como o Acordo TRIPS com amplas repercussões sobre a saúde pública. O objetivo deste trabalho foi analisar retrospectivamente como foi a política de saúde de combate à epidemia do HIV/AIDS de Brasil e México. Comparativamente, o impacto da epidemia do HIV sobre a população foi maior no Brasil que no México, gerando no primeiro uma maior preocupação da sociedade civil, levando a classe política a tomar medidas inovadoras e

(*) Baseado na tese apresentada ao Programa de Pós-graduação de Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP), como requisito para obtenção do título de Doutor em Integração da América Latina (2011): **Acordo TRIPS e suas repercussões sobre o acesso a medicamentos. O caso do HIV/AIDS no Brasil e no México: “direito de patente” vs. “direito à vida”**. Nenhum conflito de interesses. O estudo recebeu apoio financeiro parcial do PROLAM para viagem a cidade de México.

(**) Senior cardiologist, Instituto do Coração (InCor), Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP). E-mail: <jnavarro_2@hotmail.com>.

(***) Professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e do PROLAM. E-mail: <cciamali@uol.com.br>.

(****) Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo-Ribeirão Preto. E-mail: <agremaud@usp.br>.

(*****) Fundação Oswaldo Cruz. E-mail: <jcarval@fiocruz.com>.

(*****) Instituto do Coração (InCor), Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP). E-mail: <mrnobre@usp.br>.

(*****) Instituto de Psiquiatria, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP) E-mail: <silcar15@hotmail.com> Recebido em 02.02.2013 e aceito em 22.05.2013.

corajosas para enfrentar a epidemia, como aquela do acesso universal ao tratamento drogas antirretrovirais (ARV). Esta política, associada à fabricação de genéricos e uma melhor condição de negociação com empresas farmacêuticas por menores preços de novas drogas ARV mediante disposição de executar licença compulsória de ARVs, garantiram ao Brasil um maior benefício em termos de bem-estar da população.

Palavras chave: Acesso a medicamentos ARVs; Acordo TRIPS; AIDS (Síndrome de imunodeficiência adquirida); Propriedade intelectual; Saúde pública.

Abstract: Over the last two decades, the society accompanied two social phenomena that affected it greatly: the HIV/AIDS epidemic with its unusual characteristics and high lethality; and the intrusion of intellectual property laws in everyday life, such as the TRIPS Agreement with serious consequences on public health. The goal of this work was to analyze retrospectively how health policy was to combat HIV/AIDS epidemic in Brazil and Mexico. Comparatively, the impact of the HIV epidemic on the population was higher in Brazil than in Mexico, generating in the first greater concern of civil society, leading to political class to take courageous and innovative measures to address the epidemic, such as that of universal access to antiretroviral (ARV) treatment drugs. This policy, coupled with the manufacturing of generics and better condition for negotiating with drug companies for lower drug prices through ARV provision performing compulsory license of ARVs guaranteed to Brazil a greater benefit in terms of well-being of the population.

Key words: Access to ARVs drugs; AIDS (Acquired Immunodeficiency Syndrome); Intellectual property; Public health; TRIPS Agreement.

INTRODUÇÃO

Durante as últimas duas décadas, a sociedade testemunhou dois fenômenos sociais que deixaram uma profunda reflexão para esta e as próximas gerações. Em primeiro lugar, a epidemia de HIV/AIDS (Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome de Imunodeficiência Adquirida), com suas características históricas pouco usuais e alta letalidade; em segundo lugar, a intrusão de leis de propriedade intelectual na vida cotidiana, como o Acordo TRIPS — (*Trade Related Intellectual Property Subjects*), com amplas repercussões sobre a saúde pública.

Segundo vários analistas, a epidemia de HIV/AIDS foi de tal magnitude que somente pode ser comparada a dois eventos trágicos na história da humanidade. Primeiro, a epidemia da peste negra, no século XIV (que causou, aproximadamente entre 20 e 30 milhões de mortes, quase 2/3 da população europeia da época) (MAYER, 2006), e depois, a epidemia da *influenza* (gripe) espanhola, no início do século XX (estimada em 50 milhões de mortes) (MORENS, 2008). Em países desenvolvidos, a introdução de tratamento antirretroviral (ARV) altamente ativo e a disponibilidade de drogas para as infecções oportunistas levaram a uma redução substancial na mortalidade pela AIDS. Diversos fatores inter-relacionados determinam o acesso às drogas essenciais, incluindo aquelas para tratar o HIV e as infecções oportunistas. Entre eles, estão: uso apropriado, aspectos econômicos, seleção da droga, legislação e regulação, fabricação, pesquisa e decisões de desenvolvimento (COHEN-KHOLER, 2008). Como a epidemia de HIV/AIDS é bem recente na história médica, a maioria das drogas criadas especialmente para tratar a infecção pelo HIV e mudar o curso evolutivo fatal da AIDS já está sob patentes. Isto torna o tratamento contra a AIDS menos acessível em comparação àqueles para os quais existem alternativas de medicamentos genéricos.

A proteção de patentes, neste caso, garante direitos exclusivos para uma invenção e evita a concorrência de genéricos. Esta certamente é uma das razões possíveis para a limitada disponibilidade de medicamentos e a dificuldade no cumprimento do tratamento. Neste contexto, muitos estudiosos, consideram que o Acordo TRIPS seja responsável pela crise global atual de medicamentos para o HIV/AIDS (SATYANARAYANA, 2005).

O objetivo deste trabalho foi analisar retrospectivamente o significado da interseção destes dois fenômenos nos últimos anos nos casos do Brasil e do México. Pretendemos responder à seguinte questão: Como foi a política de saúde de combate à epidemia do HIV do Brasil e do México — em termos do modelo do sistema de saúde, atendimento aos portadores de HIV, acesso a medicamentos e resultados-no contexto do Acordo TRIPS? Os procedimentos metodológicos foram baseados na análise de fontes primárias de relatos e opiniões de profissionais de diversas instituições envolvidas na problemática em ambos os países e no exame de fontes secundárias (documentos oficiais, livros, jornais, publicações especializadas e *sites* oficiais de diversas instituições).

RESULTADOS E DISCUSÃO

PANORAMA HISTÓRICO DO TRATAMENTO DA EPIDEMIA DO HIV/AIDS

Sem tratamento com medicação ARV, o curso fatal da AIDS leva aproximadamente um ano (KALLINGS, 2008). No início da epidemia, o tratamento era focado sobre as infecções oportunistas. Levou algum tempo para se achar um tratamento melhor. O tratamento com medicamentos ARV se iniciou em 1987 com zidovudina (AZT). Curiosamente, AZT é um produto resultante da colaboração sistemática entre uma empresa privada (*British Welcome Trust*) e outra pública (*National Cancer Institute–NCI*, dos Estados Unidos). Ambas as instituições tinham o AZT na suas reservas de componentes com possível atividade citotóxica para tratamento do câncer, e acreditou-se que o AZT, sendo um análogo de nucleósido (timidina), poderia inibir a síntese de HIV. Houve marcável sucesso inicial, mas o tratamento com AZT como monoterapia não teve sucesso em razão do desenvolvimento de resistência viral e um número elevado de efeitos colaterais. Nos anos 90, outros análogos de nucleósidos foram desenvolvidos, também como os inibidores de transcriptase reversa não nucleósidos. Drogas com outros modos de ação foram introduzidas, incluindo inibidores da protease e inibidores da entrada, e hoje já há mais de vinte diferentes drogas no mercado. Porém, a verdadeira revolução veio com o tratamento que combinava três diferentes drogas, introduzido em 1996, desse modo, reduzindo o risco de resistência e incrementando a eficácia no longo prazo. Em 6 de fevereiro de 2001, a companhia indiana Cipla ofereceu terapia tripla para tratamento de AIDS por 350 dólares por paciente/ano à ONG Médicos sem Fronteiras (MSF) e a 600 dólares por paciente/ano para governos de países em desenvolvimento. Naquela época, o preço do mesmo “coquetel” de laboratórios transnacionais estava entre 10 e 15 mil dólares por paciente/ano. A dramática redução de preços da Cipla, que recebeu destaque na mídia, deixou claro o fato de que as companhias multinacionais estavam abusando de sua posição monopolista em meio a um desastre humano catastrófico (HOEN, 2009).

O IMPACTO DA EPIDEMIA DE HIV NO BRASIL E NO MÉXICO

A América Latina é a terceira região, depois da África e da Ásia, em comprometimento de pessoas infectadas pelo HIV. Na América Latina, o total estimado de novas infecções pelo HIV em 2008 foi de 170 mil e, em consequência, o número de pessoas que vivem com o vírus ascende a 2 milhões. Os dados mais recentes sugerem que a epidemia se mantém estável na América Latina. A prevalência regional do HIV é de 0,6%, caracterizando a epidemia na região como de baixo nível e concentrada (UNAIDS/WHO, 2009). O Brasil e o México são os maiores países da América Latina em área territorial, os mais populosos e as maiores economias da região. Os dados epidemiológicos sobre HIV/AIDS no Brasil e no México são apresentados na Tabela 1. No Brasil, a AIDS tem se configurado como epidemia concentrada. No início da década de 1980, ela atingiu principalmente os usuários de drogas injectáveis (UDI), homossexuais e bissexuais masculinos (HSH), assim como os indivíduos que receberam transfusão de sangue e hemoderivados. O primeiro caso de AIDS foi notificado retrospectivamente na cidade de São Paulo em 1980. A este caso inicial seguiram-se outros, basicamente restritos às denominadas metrópoles nacionais, tendo como categorias de exposição preponderantes os HSH, os hemofílicos e as demais pessoas que receberam sangue e hemoderivados. Em razão de os hemofílicos receberem habitualmente componentes sanguíneos de um conjunto (*pool*) de doadores — até então, habitualmente pagos pelas doações —, este segmento populacional foi rápida e profundamente atingido no início da epidemia no Brasil. Entretanto, à extensa disseminação inicial seguiu-se certa estabilização em anos posteriores, em especial entre aqueles homens pertencentes às camadas médias urbanas, em meio aos quais verificou-se relevante mobilização social e mudanças de comportamento no sentido de práticas sexuais mais seguras (SZWARCOWALD, 2000).

Até meados da década de 1990, os coeficientes de mortalidade eram crescentes. Hoje, o índice se mantém estável, com cerca de 11 mil óbitos anuais desde 1998 e uma taxa de 6 por 100 mil habitantes (Tabela 1); até 2008, calcula-se em mais de 200 mil óbitos em decorrência do HIV/AIDS. Após a introdução da política de acesso universal ao tratamento ARV, a mortalidade caiu e a sobrevida aumentou (BRASIL, 2009). Em média, cerca de 30 mil novos casos de AIDS são identificados a cada ano, com números crescentes entre mulheres e pessoas com mais de 50 anos.

O México, da mesma forma que o Brasil, também é classificado como um país em que a epidemia de AIDS é concentrada, difundindo-se rapidamente em um ou mais subgrupos da população. O primeiro caso de AIDS no México foi registrado em 1983. Segundo as estimativas realizadas pelo CENSIDA, de maneira conjunta com a UNAIDS, no momento, existem no país 220 mil adultos infectados pelo HIV (MÉXICO, CENSIDA, 2009). No México, antes da introdução do tratamento ARV, a taxa de mortalidade geral em razão da AIDS era de 1,8 mortes entre cada 100 mil habitantes (1990). Em 1996, atingiu seu máximo registro com 4,8 mortes. A partir daquele ano, o progressivo acesso a um novo grupo de ARVs constituindo o TARV, mudou radicalmente o prognóstico dos pacientes com AIDS e melhorou substancialmente sua qualidade de vida. Por este motivo, de 1998 em diante, a mortalidade geral por AIDS se manteve entre 4,2 e 4,4 mortes em cada 100 mil habitantes. Análises efetuadas posteriormente identificaram que a sobrevida média dos pacientes

com AIDS anterior a 1996 era de 17 meses; mas, a partir daquele ano, se estendeu para 57 meses graças ao TARV (RODRIGUES, 2008). Embora tenha sido alcançado o acesso universal ao tratamento ARV, ainda não se percebe o impacto desta importante medida de saúde pública nos dados de mortalidade. No ano 2000, a taxa de mortalidade por SIDA entre a população geral foi de 4,3 mortes entre cada 100 mil habitantes, enquanto que em 2007 foi de 4,8. As taxas de mortalidade do grupo de 25-44 anos de idade mostraram, no entanto, uma leve tendência decrescente, que indica que o período de sobrevivência das pessoas infectadas tem se dilatado (MÉXICO, CENSIDA, 2009).

O SISTEMA DE ASSISTÊNCIA À EPIDEMIA DE HIV NO BRASIL E NO MÉXICO

Indicadores do sistema de atenção à epidemia de HIV no Brasil e no México são mostrados na Tabela 2. A atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e pelo acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Os princípios básicos do SUS, estruturado a partir de 1990, são a universalidade, a equidade e a integralidade (BRASIL, 2010).

O caso do México, diferentemente do Brasil, foi um típico exemplo de um sistema de saúde fragmentado. Diferentes instituições atuam de forma independente nas funções de financiamento e provisão de serviços e possuem sua própria rede de cuidados básicos, assim como hospitais de segundo e terceiro nível (“integração vertical”) (IZAZOLA, 2000). Os recursos públicos financiam a operação de dois tipos básicos de instituições públicas de saúde: as instituições de seguridade social — *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*, *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, *Petróleos Mexicanos (PEMEX)*, *Secretaría de la Defensa (SEDENA)* e *Secretaría de Marina (SEMAR)* — e as instituições dedicadas a atender à população sem seguro social — *Secretaría de Salud e IMSS* — Oportunidades (IMSS-O). Em 2000, cerca de 40% da população careciam de seguridade social, sendo que o IMSS dava cobertura a 47% da população geral (BAUTISTA, 2003).

Posteriormente, em maio de 2003, se publica o decreto pelo qual se reforma a *Ley General de Salud* para criar o *Sistema de Protección Social en Salud (SPSS)*. Esta estratégia garante o acesso integral aos serviços públicos de saúde para todos os mexicanos, sob um sistema de seguridade universal em saúde, sem distinção de sua condição social, laboral e econômica, proporcionando suporte financeiro às pessoas sem acesso às instituições de seguridade social (TOUMESH, 2008).

Dentro deste contexto, podemos datar o início da resposta brasileira à AIDS em 1983, quando o governador Franco Montoro e o secretário da saúde responderam às reivindicações da comunidade e ao movimento sanitário com a organização do programa de combate à AIDS em São Paulo. Desde o início o Programa de AIDS de São Paulo, foi organizado com todos os componentes que existem até hoje no programa, começando pela prevenção, passando pela vigilância epidemiológica, assistência, o reconhecimento de direitos humanos e um forte componente de articulação com organizações da sociedade

civil (TEIXEIRA, 2003). Atualmente, o Programa Nacional de DST e AIDS, do Ministério da Saúde, criado em 1986, representa a autoridade nacional no enfrentamento da epidemia.

No México, o combate à epidemia do HIV se iniciou em fevereiro de 1986, quando foi criado o CONASIDA (*Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA*), organizado em vários subcomitês que ficaram responsáveis pelas tarefas de prevenção e controle da infecção, tais como educação para a saúde, pesquisa, vigilância epidemiológica e bancos de sangue.

POLÍTICA DE ACESSO O TRATAMENTO ARV

No caso do Brasil, em 1991, o governo brasileiro, atendendo a reivindicações de setores da sociedade civil, iniciou a distribuição da AZT para milhares de pessoas vivendo com HIV/AIDS com indicação de tratamento no país. A iniciativa de entrega de medicamentos à população causou preocupação nos meios científicos internacionais, pelo risco aventado da possibilidade de disseminação de formas resistentes de HIV, plausibilidade biológica que eventualmente poderia resultar de tratamentos incompletos, interrupção precoce do tratamento ou de prescrição inadequada decorrentes de uma insuficiência no fornecimento das drogas ARV pelo estado brasileiro devido a seu alto custo. A partir de 1996, em consonância com a legislação nacional que ampara a distribuição gratuita e universal dos medicamentos, foram incorporados ao elenco de drogas disponibilizadas pelo Ministério da Saúde os ARVs potentes, como os inibidores de protease e de fusão. Em 2007, dezoito ARVs compunham o conjunto de drogas disponibilizadas ao tratamento de pessoas com HIV no Brasil, sendo oito deles produzidos no país por seis diferentes laboratórios estatais e um laboratório privado, em 37 formulações (pediátricas e de adultos) (BRASIL, 2010).

No México, de 1983 a 1996, os cuidados aos enfermos de AIDS se concentraram em hospitais de especialidades; porém, até 1992, o tratamento dos pacientes se limitava a apoio psicológico em paralelo ao tratamento das infecções oportunistas e neoplasias. A partir de 1991, o Ministerio de Salud começou a destinar ARVs para um número, embora muito limitado, de pessoas pobres, sob protocolos de pesquisa. Ante esta situação, surgiram organizações de pessoas infectadas que começaram a demandar o acesso a medicamentos e uma atenção integral e de qualidade. Surge a “*Frente de Personas Afectadas por el VIH/AIDS*” (FRENPAVIH), que fortaleceu a mobilização social já existente e fez novas demandas, que acabaram provocando medidas governamentais (MAGIS, 2009).

Em fins de 1997, a disponibilidade da maior parte destes medicamentos unicamente nas instituições de seguridade social chamou atenção para a profunda desigualdade nas opções de atendimento para as pessoas com HIV/AIDS que não tinham acesso a estas instituições. No ano de 1998, o ministro da Saúde mexicano assumiu o compromisso político de proporcionar acesso universal aos ARVs, mas o governo federal não alocou recursos suficientes para isso, transferindo somente 9 milhões de dólares para o *Fondo Nacional del SIDA* (FONSIDA), ONG criada especificamente para financiar o acesso aos ARVs. Estes fármacos tinham sido primeiramente prescritos por médicos privados para uma minoria da população rica do país e depois pelos médicos de instituições da seguridade social, as primeiras a fornecer acesso público à ARVs. Em 1998, também foi conquistada a cobertura de ARVs para menores de 18 anos e mulheres grávidas, um contingente de infectados sem acesso à seguridade social. Nas palavras da Dra. Uribe, tinha

se iniciado lentamente o acesso aos ARVs por meio de doações, mas obviamente isto era insuficiente. “*El gobierno federal lograba transferir con economías y asignaciones específicas recursos a este fondo, que estaba inicialmente a cargo de la Facultad de Medicina da UNAM. Lo llamaron ‘El Titanic’, porque al principio con los recursos disponibles no se alcanzó a cubrir el tratamiento de todos los pacientes, solo de mujeres y niños*” (MÉDICOS DE MÉXICO 2008). Em 1999, a cobertura de ARV se estendeu a mais de 1 mil pacientes sem acesso à seguridade social. Na elaboração do Programa Nacional de Salud 1997-2001, foi criado o “*primer modelo para la atención médica para paciente con VIH/SIDA*”, conhecido como *Servicios Especializados para la atención del SIDA (SEAs)*, que consistia na integração de uma equipe de saúde multidisciplinar com o objetivo de proporcionar atenção ambulatorial e integral nos hospitais. Durante o ano de 2001, o CONASIDA se transformou no Centro Nacional para la Prevención y Control del SIDA (CENSIDA), funcionando como um organismo autônomo da Secretaria de Salud. No período 2001-2006, o México adota a política de acesso universal ao atendimento médico integral em HIV, que inclui o tratamento ARV para todas as pessoas com HIV sem seguro social. O programa, iniciado em 2001, estendeu a cobertura a todas as pessoas sem seguridade social somente em 2004. Em concordância com o “*Programa Nacional de Salud 2007-2012*” e o programa de ação “*Respuesta al VIH/SIDA e ITS 2007-2012*” — que tem como um de seus objetivos melhorar o acesso e a qualidade da assistência integral a todas as pessoas com HIV e outras infecções de transmissão sexual (ITS) —, o Governo Federal definiu o acesso universal a medicamentos ARVs como um dos eixos prioritários para diminuir os estragos causados pelo vírus HIV. Pelo “*Fideicomiso de Gastos Catastróficos del Sistema de Protección Social en Salud*”, a Secretaria de Salud, atualmente, garante a compra destes medicamentos para distribuição gratuita a todas as pessoas com HIV que não tenham seguridade social, tanto para quem já recebe tratamento como para os novos casos que se incorporem. Cerca de 27% das 220 mil pessoas que vivem com HIV recebem terapia ARV em alguma das instituições de saúde do país ou na medicina privada (MÉXICO, CENSIDA, 2009).

CUSTOS

Indicadores de financiamento e distribuição de custos dos sistemas de atenção à epidemia de HIV/AIDS são apresentados na Tabela 3. No caso do Brasil, estima-se que mais de 80% do orçamento do Ministério da Saúde para compra de ARVs sejam utilizados para a aquisição de onze medicamentos patenteados e 20% para a compra de sete medicamentos fabricados por laboratórios nacionais. Esta enorme proporção do orçamento gasto com medicamentos patenteados tem colocado em risco a sustentabilidade e a universalidade deste programa de atenção à saúde. Esta ameaça à sustentabilidade do programa levou o governo brasileiro a travar uma verdadeira disputa de patentes pelo mecanismo da “licença compulsória” (contemplada no artigo 68 da sua Lei de Propriedade Industrial) com laboratórios transnacionais e o governo dos Estados Unidos. Diversos estudos demonstram que há uma drástica redução no preço dos medicamentos tão logo as patentes dos produtos de referência expiram, em virtude da concorrência de produtos genéricos que passam a ficar disponíveis no mercado. No que se refere ao tratamento da AIDS, graças à concorrência dos medicamentos genéricos, o preço da terapia tríplice de primeira linha

(estavudina, lamivudina e nevirapina) caiu de 10.439 dólares por paciente/ano em 2000 (menor preço do original), para 87 dólares por paciente/ano (menor preço internacional — genérico Hetero) em 2008, ou seja, uma redução de mais de 99% no preço do tratamento, possível pelo fato de estes medicamentos não estarem protegidos por patentes em determinados países, o que permitiu aos laboratórios farmacêuticos locais a produção de versões genéricas (VIEIRA, 2009).

A manutenção da sustentabilidade da política nacional do Brasil encontrou importante suporte no fato de o governo federal ter concedido a licença compulsória do medicamento efavirenz, no primeiro semestre de 2007, que permitiu reduzir o valor do medicamento em 72,2% (BRASIL, 2008). No Brasil, um estudo realizado no final de 2007 demonstrou uma economia de recursos públicos de mais de 1 bilhão de dólares, de 2001 a 2005, apenas no que se refere à compra de 6 medicamentos ARVs, graças à negociação de preços em um cenário internacional de concorrência em função da existência de medicamentos genéricos (NUNN, 2007). Diferentes estudos demonstram que, em um cenário de concorrência, o preço dos medicamentos reduz-se drasticamente e, conseqüentemente, aumenta o número de pessoas com acesso a tratamento que pode salvar suas vidas (VIEIRA, 2009).

No caso do México, o gasto total com HIV/AIDS no período compreendido entre 1997 e 2009 aumentou 307% (valores corrigidos pela inflação). No âmbito da prevenção, o aumento foi gradativo (110%), em contraste com o incremento exponencial que, até 2008, se observa na área da assistência, relacionada com o acesso a tratamento ARV que, no final de 2006, se converteu efetivamente num programa universal no país (591%). Uma característica importante na questão do acesso a medicamentos ARVs no México, diferente em relação ao debate brasileiro, foi a maior preocupação da sociedade civil mexicana; por exemplo, com a qualidade dos medicamentos. Parte dos argumentos enfatizava que, para ter esta garantia, estes medicamentos teriam que ser comprados exclusivamente dos laboratórios detentores das patentes, o que dificultou a popularização de medidas como licenças compulsórias ou importações paralelas. Porém, a este raciocínio deve ser contraposto o fato de que a OMS tem um programa de pré-qualificação de medicamentos que conduz as atividades de avaliação e inspeção e contribui para a construção de capacidades nacionais para a fabricação de medicamentos de alta qualidade, incluindo ARVs. A OMS começou a avaliar medicamentos ARV em 2001. Atualmente, a lista de produtos medicinais pré-qualificados inclui 178 formulações de ARV, das quais 56 são originárias de companhias inovadoras *versus* 122 de empresas genéricas. É nossa impressão que o raciocínio de considerar como única alternativa para o acesso a medicamentos ARVs de alta qualidade as negociações com laboratórios transnacionais detentores de patentes serviu de justificativa, tanto ao governo quanto à sociedade civil, para evitar discutir temas mais espinhosos como licença compulsória ou importação paralela. Tudo isto claramente no contexto da situação econômica política do México em relação aos Estados Unidos.

Devemos reconhecer que dentro das limitações da nossa pesquisa uma foi a incompletude de dados em alguns indicadores ou dados para fazer uma melhor análise comparativa *vis-à-vis*; e que outra, foi a dificuldade metodológica natural para tratar uma problemática essencialmente multidisciplinar, a mesma que tem aspectos de índole de saúde pública, economia, relações internacionais e direito entre outras ciências. Recentemente publicamos

uma complementação desta pesquisa tratando aspectos de legislação de propriedade intelectual entre estes dois países e uma contextualização geral e mais ampla da problemática (ACOSTA-NAVARRO, 2012).

CONCLUSÕES

Apesar da dificuldade metodológica natural para tratar uma problemática essencialmente multidisciplinar, como um programa específico de saúde que é determinado por múltiplos fatores e atores como Estado, sociedade civil, comunidade científica, organizações internacionais e empresa privada, focamos principalmente sobre a política de saúde para a epidemia da AIDS de ambos os países. Embora Brasil e México tenham características demográficas relativamente semelhantes, tenham tido seu primeiro caso de AIDS reportado no mesmo ano, assim como iniciaram programas específicos de combate à epidemia do HIV cronologicamente contemporâneos, seguiram por caminhos diferentes, principalmente quanto à decisão de acesso universal ao tratamento ARV e suas respectivas consequências. A política de acesso universal implantada precocemente, a fabricação de genéricos e uma melhor condição de negociação com empresas farmacêuticas por menores preços de novas drogas ARV pela disposição de executar licença compulsória de ARVs — com o objetivo de garantir a sustentabilidade do programa de combate à epidemia — garantiram ao Brasil um maior benefício em termos de bem-estar da população afetada pela epidemia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA-NAVARRO, Julio. *Direito de patentes vs. direito à vida*. A epidemia da AIDS no contexto do Acordo TRIPS. Curitiba, Juruá, 2012.

BAUTISTA, Sergio; DMYTRACZENSKO, Tania; KOMBE, Gilbert; BERTOZZI, Stegano. *Costing of HIV/AIDS treatment in Mexico*. Technical Report n. 20, Bethesda, MD. Partners for health Reform Plus, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. DST/AIDS. *Boletim Epidemiológico AIDS-DST*, versão 2009.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Metas e compromissos assumidos pelos Estados-membros na sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre HIV/AIDS*. UNGASS — HIV/AIDS. Resposta Brasileira 2008-2009 — Relatório de Progresso do País. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Saúde do Brasil/Secretaria de Vigilância em Saúde/Programa Nacional de DST e AIDS. *Metas e compromissos assumidos pelos Estados-membros na sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em HIV/AIDS*. UNGASS — HIV/AIDS. Resposta Brasileira 2005/2007 — Relatório de Progresso do País — Programa Nacional de DST. Brasil, fevereiro 2008.

COHEN-KHOLER, Jillian Clare; FORMAN, Lisa & LIPKUS, Nathaniel. *Addressing legal and political barriers to global pharmaceutical access: options for remedying the impact of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) and the imposition of TRIP-plus standards*. *Health Economics, Policy and Law*, 2008.

HOEN, Ellen. *The global politics of pharmaceutical monopoly power*. AMB publishers: Holanda, 2009.

IZAZOLA, José Antonio (editor). *Cuentas nacionales en VIH/SIDA*. Estimación de flujos de financiamiento y gasto en VIH/SIDA. Fundación Mexicana para la Salud. México, 2000.

- KALLINGS, L. O. *The first postmodern pandemic: 25 years of HIV/AIDS*. *Journal of Internal Medicine*, 2008.
- MAGIS, Carlos; PARRINI, Rodrigo. Nuestra epidemia. El SIDA en México 1983-2002. In: MAGIS, Carlos; BARRIENTOS, Hermelinda. *VIH/SIDA y salud pública*. CENSIDA 2009.
- MAYER, Kenneth; PIZER, H. F.; VENKATESH, Kartik. The social ecology of HIV/AIDS. *Medicine Clinics of North America*, 2008.
- MÉDICOS DE MÉXICO. *25 años de VIH en México*, ano VI, n. 87, CONASIDA — CENSIDA: Una época de cambios significativos. Edic. Agosto 2008.
- MÉXICO, CENSIDA (Centro Nacional para la Prevención y Control del SIDA). *El VIH/SIDA em México 2009*. Disponível em: <www.censida.gob.mx>.
- MORENS, David; FOLKERS, Gregory; FAUCI, Anthony. *Emerging infections: a perpetual challenge*. *The Lancet Infection*, 2008.
- NUNN, Amy; FONSECA, Elize; BASTOS, Francisco; GRUSKIN, Sofia; SALOMON, Joshua. Evolution of antiretroviral drugs costs in Brazil in the context of free and universal access to AIDS treatment. *PLOS Medicine*; 4 (11), November 2007. Disponível em: <<http://www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0040305>>.
- RODRIGUEZ, Carlos, HERNANDEZ, Mauricio. Epidemiología del SIDA en México. In: VILLALOBOS, José; PONCE DE LEÓN, Samuel; VALDESPINO, José. *25 años de SIDA en México: logros, desaciertos y retos*. México, 2008. Disponível em: <www.censida.gob.mx>.
- SATYANARAYANA, K. TRIPS, patents & HIV/AIDS drugs. *Indian Journal of Medical Research*, 2005.
- SZWARCWALD, Célia Landmann; BASTOS, Francisco; ESTEVES, Maria; ANDRADE, Carla. A disseminação da epidemia da AIDS no Brasil, no período de 1987-1996: uma análise espacial. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16 (Sup. 1): 7-19, 2000.
- TEIXEIRA, Paulo. *Acesso universal a medicamentos para AIDS: a experiência do Brasil*. Divulgação em Saúde em Debate. Rio de Janeiro, agosto 2003.
- TOUMEH, Daniel. EL sistema de protección social en salud y El VIH/SIDA. In: VILLALOBOS, José, PONCE DE LEÓN, Samuel; VALDESPINO, José. *25 años de SIDA en México*. Logros, desaciertos e retos. Instituto Nacional de Salud Pública. México, 2008.
- UNAIDS. *Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS. Brazil & Mexico*. Dezembro 2008. Disponível em: <www.unaids.org>.
- UNAIDS-08. *2008 Report on the global AIDS epidemic*. Disponível em: <www.unaids.org>.
- UNAIDS. Scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector 2008. *Progress report*, p. 10, 2008.
- UNAIDS/WHO. *Situação da epidemia de AIDS 2009 – Dados sobre a América Latina*, 2009. Disponível em: <www.unaids.org.br> Acesso em: 10 abr. 10.
- VIEIRA Marcelo; MACHADO Eloisa (Org). *Acesso a medicamentos: audiência pública sobre saúde*. Rio de Janeiro: ABIA, 2009.

APÊNDICES

Tabela 1 — Indicadores epidemiológicos da epidemia de HIV/AIDS no Brasil e no México*

Estimativas e dados epidemiológicos	Brasil	México
Extensão territorial (km ²)	8.514.876	1.958.201
População – 2009	192.811.000	109.610.000
Ranking por número de pessoas infectadas pelo HIV na América Latina	1 ^o	2 ^o
Estimativa de pessoas infectadas pelo HIV – Adultos + crianças (menores de 14 anos) – 2008	730.000	220.000
Estimativa de pessoas infectadas pelo HIV – Adultos (maiores de 15 anos) – 2008	710.000 (97,3%)	210.000 (96%)
Estimativa de crianças com HIV (0-14 anos)	20.000 (2,7%)	10.000 (4%)
Casos notificados de AIDS até 2009**	544.846 H: 67% M: 23%	135,003 H: 82,3% M: 17,7%
Prevalência de infecção por HIV em adultos (15-49 anos)	0,6%	0,3%
Taxa de mortalidade (por 100 mil habitantes)	6,1	4,8
Óbitos por AIDS somente em 2007	15.000	11.000
Óbitos até 2008	217.091	72.000

* Fontes: BRASIL, *Boletim Epidemiológico AIDS-DST*, versão, 2009; México, CENSIDA 2009. *El VIH/ SIDA en México 2009*.

UNAIDS. *Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS. Brazil & México*. Dezembro 2008. Disponível em: <www.unaids.org>.

** No caso do Brasil, a porcentagem é em função do total de casos de homens (H) ou de mulheres (M). No caso do México, a porcentagem é do total de casos de ambos sexos.

Tabela 2 — Indicadores do sistema de atenção à epidemia de HIV no Brasil e no México

Indicadores do sistema de atenção à epidemia de HIV	Brasil	México
Primeiro caso registrado de AIDS	1980 (somente identificado em 1982)	1983
Início do acesso a medicamentos ARVs	1991	1997
Início do “Acesso universal” aos ARVs	1996	2001
Estimativa do número pessoas recebendo terapia ARV – 2007	181.000	43.000
Estimativa do número de pessoas precisando da terapia ARV – 2007	230.000	76.000

Cobertura da terapia ARV (%) – 2004 e 2007	74 (2004) 80 (2007)	45 (2004) 57 (2007)
Crianças menores de 15 anos recebendo terapia ARV	6.815 (2007)	176 (2006)
Indicadores de prevenção da transmissão mãe-filho		
Número de grávidas com HIV que receberam terapia ARV para prevenção de transmissão ao filho — 2007	6.188	146
Número de grávidas com HIV precisando de ARVs para prevenção – 2007	8.600	3.100
Porcentagem de grávidas com HIV que receberam ARVs para prevenção – 2007	72	5

Fonte: UNAIDS, *Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS. Brazil & México*. December 2008. Disponível em: <www.unaids.org>.

Tabela 3 — Indicadores de custos do sistema de atenção à epidemia de HIV/AIDS no Brasil e no México*

	Brasil (2006)	México (2005)
Gasto nacional em saúde/PIB – 2007	6,7%	5,1%
Gasto total – Domésticos públicos e internacionais (milhões de dólares)	565.186	176.052
Gastos domésticos públicos (% do total)	99,5%	99,2%
Gastos com recursos de fonte internacional:		
Bilateral	0,1%	0,1%
Fundo global	0,0%	0,0%
Nações Unidas e outras agências	0,3%	0,0%
Outras fontes internacionais	0,0%	0,7%
Gasto total em prevenção (milhões de dólares)	34,159	40,663
Gasto total em cuidados e tratamento (milhões de dólares)	470,055	122,333
Terapia ARV (milhões de dólares)	438.384	103.396
Gastos com órfãos e crianças vulneráveis (milhões de dólares)	0,148	0,036

Fontes: UNAIDS, *Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS. Brazil & México*. Dezembro 2008. Disponível em: <www.unaids.org>.

BRASIL. Ministério da Saúde do Brasil/Secretaria de Vigilância em Saúde/Programa Nacional de DST e AIDS. *Metas e compromissos assumidos pelos Estados-membros na sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em HIV/AIDS. UNGASS – HIV/AIDS. Resposta Brasileira 2005/2007 – Relatório de Progresso do País – Programa Nacional de DST*. Brasil, fevereiro 2008.

UNAIDS-08. *2008 Report on the global AIDS epidemic*. Disponível em: <www.unaids.org>.

LA ACCIÓN COLECTIVA PARA FRENAR EL DETERIORO FORESTAL DE MONTE ALTO, VALLE DE BRAVO, MÉXICO

COLLECTIVE ACTION TO STOP FOREST DEGRADATION
MONTE ALTO, VALLE DE BRAVO, MEXICO

María de Lourdes Cárcamo Solís^()*

*Arminda Ruiz González^(**)*

*María Mercedes León Sánchez^(***)*

Resumo: Esta pesquisa demonstra a importância da ação coletiva ambientalista na definição de uma política pública. Pode se observar como a raiz da crise florestal em Monte Alto Valle de Bravo, a sociedade civil da região (Biocenosis, A. C.; “Los Intocables”, A. C.; El Fondo Valle de Bravo Solidaridad, A. C.; o Patronato ProValle de Bravo, A. C.; e o Promotor Ambientalista Leopoldo Valdez Cruz) começou a pressionar por meio de ações coletivas que levaram o governo estadual e municipal a tomar medidas na região. Desta forma, se expressa uma vez que a cidadania adotou uma nova maneira de representação que se manifesta nos bens coletivos na falta de ações públicas no México. Este trabalho responde à pergunta da pesquisa: “até que ponto a ação coletiva em Valle de Bravo foi uma clara manifestação da ausência de uma política ambientalista que permita um desenvolvimento sustentável na região?” Os objetivos desta pesquisa se centraram nas características das ações coletivas na região e a proposta florestal em Monte Alto, Valle de Bravo, México, surgida destas ações. A metodologia foi pesquisa-participativa mediante sondagem por redes, conhecida como “bola de neve”, que consistiu em assistir as diversas assembleias participativas e a realização de enquetes sobre a avaliação das diferentes organizações sobre a crise ambiental e suas soluções. Esta pesquisa comprovou a relevância da ação coletiva em Valle de Bravo, para mudar os esquemas de exploração do meio ambiente; no entanto, observa-se que na região existem múltiplas expectativas econômicas na exploração privada da madeira que se contrapõem aos interesses comunitários e estes interesses questionam as ações dos governos locais ambivalentes na região.

Palavras-chave: Sociedade civil; Terceiro setor; Ação coletiva; Monte Alto declínio florestal; Governo.

(*) Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Multidisciplinarios de la Sede Yuriria, Campus Irapuato-Salamanca de la Universidad de Guanajuato. *E-mail:* <carcamo.lulu@gmail.com> y <mlcarcamo@ugto.mx>.

(**) Profesora en el Área de Humanidades. Tecnológico de Monterrey Campus Toluca. *E-mail:* <arminda@itesm.mx>.

(***) Profesor-Investigador, Departamento de Arte y Empresa, División de Ingenierías del Campus Irapuato-Salamanca, Universidad de Guanajuato. *E-mail:* <mleon@ugto.mx>. Recebido em 1^o.02.2013 e aceito em 08.05.2013.

Abstract: This research shows the importance of the environmentalist collective action in the definition of public politics. It is observed how on the forest basis in Monte Alto Valle de Bravo, the regional civil society (Biocenosis, A.C.⁽¹⁾; “Los Intocables”, A. C.; El Fondo Valle de Bravo Solidaridad, A. C.; El Patronato Pro Valle de Bravo, A. C.; and the Environmental Promoter, Leopoldo Valdez Cruz), made pressure through the collective actions which led the state and local government to get involved in this region. This is how, once again, people have chosen a new way of representation, which is manifested in the collective goods towards the absence of public actions in Mexico. This paper responds to the research question about, To what extent does the collective action in Valle de Bravo was a clear manifestation of the absence of the environmentalist politics that allows a sustainable development in the region? The objectives of this research are focused on the characteristics of the collective actions in the region and the forest proposal in Monte Alto, Valle de Bravo, and Mexico suggested from these actions. The methodology was based on participative-research through the probing on social networks known as the snowball, which consisted on attending to the different participative assemblies; the realization of surveys about the evaluation of the different organizations about the environmental crisis, and its solutions. This research proved the collective action relevance in Valle de Bravo, for changing the exploration schemes of the environment. Nevertheless, the existence of multiple economic expectations in the private exploitation of wood is observed, which are contrasted with the communitarian interests and these interests have questioned the actions of the local ambivalent governments in the area.

Keywords: Civil society; Third sector; Collective action; Monte Alto Forest decline; Government.

1. INTRODUCCIÓN

Valle de Bravo es una de las regiones más importantes en materia forestal del estado de México, y una parte importante de las zonas forestales de México. Debido a su crecimiento urbano-turístico, la zona original hoy se encuentra reforestada por diferentes tipos de árboles. El mal manejo del ecosistema ha llevado a una crisis ambiental en la región que ha implicado el surgimiento de plagas y enfermedades de sus bosques originales principalmente bosques de pino y oyamel.

Los asentamientos humanos irregulares, el crecimiento urbano, el uso de suelo para fines agrícolas, incendios forestales, plagas y enfermedades, así como la tala clandestina en la región han afectado la ecología original y han generado un gran deterioro en la región de los llamados bosques de agua.

En particular en la zona de Monte Alto, localidad comprendida en la microrregión I de Valle de Bravo, en el estado de México (México), es un área natural protegida (ANP, si es en plural es ANP's) a partir de 1991 y se estableció un manejo forestal diseñado tanto por autoridades federales como estatales, el cual incluía regeneración, protección, restauración, conservación, producción, cultivo, ordenación y servicio de la región. Para 2005 se expropió una parte de la región con fines de recuperación. Como una proporción importante de los bosques en México son de propiedad comunal o ejidal, esto ha dado origen a la agrupación colectiva para dar respuesta a las crisis ambientales⁽²⁾. Hasta la

(1) A. C. en español es asociación civil; en English A. C. es civil association; en Portugués A. C. é associação civil.

(2) “Más del 90% de la población indígena vive en áreas boscosas, tanto tropicales como templadas y el resto habita en regiones áridas y semiáridas (Toledo 1998). De acuerdo con este autor, poco más de dos tercios de las unidades rurales

fecha se desconoce los alcances de este programa de manejo de los recursos en la zona ya que existen inventarios limitados de los recursos forestales y ninguna a nivel de censo.

Debido a ello, y a la falta de un programa general en la región que establezca prioridad en el desarrollo sustentable de la región, han surgido diversas organizaciones en aras de la protección ambiental.

Este trabajo analiza las acciones colectivas que permitieron abrir un espacio público que coadyuvara a la construcción de la política forestal en Valle de Bravo, México, como resultado de la problemática forestal existente en el ANP Monte Alto. La elección del lugar fue debido a las acciones colectivas realizadas por los residentes en 2010 a raíz de los conflictos generados entre los propietarios y los asentamientos irregulares y de la degradación del medio ambiente en esta localidad.

Las acciones colectivas son manifestaciones de una colectividad para resguardar un bien o interés común, que han comenzado a generalizarse en algunos países de América Latina⁽³⁾ tales como Ecuador, Brasil, Venezuela, Chile, Argentina, como parte de las acciones que contribuyen al desarrollo de una política pública en particular en materia ambiental. Por ello se observa el surgimiento de organizaciones civiles como formas de gestión ciudadana que contribuyan a la conservación de las ANP's.

En la medida en que los latinoamericanos fueron democratizando sus procesos políticos, las acciones colectivas han jugado un papel fundamental en la conformación de una ciudadanía ampliada, al grado tal que dichas acciones colectivas han comenzado a tener una figura jurídica en el marco legislativo de países como Brasil, Venezuela, Chile y Uruguay⁽⁴⁾.

En este sentido, López Maya y Lander (2006) analizan cómo la movilización popular en Venezuela ha estado presente incluso desde la época en que se consideraba a este país como una de las democracias más estables de América Latina.

Un informe dado a conocer por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado “La protesta social en América Latina publicado en 2013” afirma que las protestas sociales caracterizan a esta región más que cualquier otra parte del mundo y muestran un alto grado de participación popular, este informe también muestra como Bolivia, Perú y Argentina como países con mayor incidencia en movilizaciones sociales⁽⁵⁾. También señala que los temas primordiales en estas movilizaciones fueron: educación, medio ambiente, salud, trabajo y derechos humanos.

de producción del país son propiedad comunal indígena y representan cerca del 50% del territorio mexicano, 70% de las áreas boscosas y 80% de la tierra dedicada a la agricultura. Entre el 70% y el 80% del bosque en México está bajo la administración de entre 7,000 y 8,000 ejidos y comunidades.” (Larson y Sarukán, 2003 :12)

- (3) En Argentina existen diversas publicaciones que dan cuenta de las acciones colectivas en este país: protección ambiental. Destaca el estudio de Merlinski (2008), quien menciona cómo a raíz del movimiento de piqueteros en Argentina han proliferado acciones de carácter esporádico, manifestaciones de un grupo pequeño poco estructurado, que buscan definir o proteger un interés común y su papel en la definición de políticas ambientales.
- (4) En materia de Derecho Ambiental, Escudero (2010) señala que en Estados Unidos las *class actions* se regulan en *Rules of Civil Procedure*, en Colombia se tiene la figura de las acciones populares desde a rango constitucional desde 1998, en países como Brasil, Venezuela, Chile, Uruguay existen figuras para la protección de derechos colectivos, mientras que México esta legislación recientemente fue aprobada pero en términos muy generales desde agosto de 2011.
- (5) El informe examinó más de 2300 protestas sociales entre octubre de 2009 y septiembre de 2010.

Las acciones colectivas y la red establecida entre las organizaciones ambientalistas en Monte Alto han conformado una nueva perspectiva para enfrentar las crisis ambientales no sólo en esta ANP, sino también en el municipio de Valle de Bravo. El Estado juega un papel clave para la preservación de la riqueza forestal del ANP pero sus resultados no han sido todavía satisfactorios para resolver dicha problemática.

Metodológicamente este trabajo se apoyó en un estudio de naturaleza cualitativa y cuantitativa realizado de 1997 a 2010; en dicho periodo se hicieron más de 30 visitas que recolectaron los significados e interpretaciones de la cooperación entre los diferentes actores para resolver una problemática de índole pública. La elección del lugar obedeció a las acciones colectivas que surgieron a raíz de las crisis ambientales. Se diseñó el instrumento de recopilación de información de campo, con entrevistas a profundidad llevadas a cabo con seis de las ocho organizaciones ambientalistas localizadas en Valle de Bravo. Posteriormente se les aplicó un cuestionario con preguntas cerradas y abiertas para precisar datos, cifras y significados. Este mismo procedimiento se siguió con las entidades gubernamentales dedicadas a la preservación y protección del medio ambiente, ubicadas en el Distrito Federal, Toluca y Valle de Bravo⁽⁶⁾.

Además se desarrolló un grupo de enfoque denominado “Megaproyecto de Preservación de Monte Alto y sus Recursos Naturales”, donde se reunieron, tanto las organizaciones ambientalistas, como las autoridades del gobierno Federal (Secretaría del Medio Ambiente y Protección al Medio Ambiente, SEMARNAP⁽⁷⁾, y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, PROFEPA); Estatal (Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, CEPANAF), y Municipal (La Protectora de Bosques, PROBOSQUE, de Valle de Bravo. Esta reunión se llevó a cabo con la finalidad de recoger y evaluar por parte del gobierno municipal y federal la experiencia y demandas que las organizaciones ambientalistas tuvieran en materia de política forestal, para definir acciones en esta ANP.

Por último, se aplicó una encuesta con preguntas cerradas a 301 habitantes de las localidades vecinas al ANP: área de amortiguamiento de Monte Alto, Tres Puentes, Rincón de Estradas, Loma de Chihuahua, Loma de Rodríguez, San Mateo Acatitlán y Valle de Bravo; mediante un muestreo aleatorio estratificado simple, con el fin de cruzar la información aportada por las organizaciones ambientalistas y los habitantes de estas comunidades con respecto a las medidas de preservación forestal practicadas en la región. Esta información fue sistematizada estadísticamente para complementar el estudio cualitativo que permitió tipificar las acciones colectivas en la preservación y protección del ANP.

2. TEORÍA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

La sociedad civil también se le conoce como el “tercer sector” que abarca el universo organizacional que emerge en muchas sociedades entre el gobierno y el mercado. Su definición

(6) Cabe señalar que esta es una zona altamente contaminada de México por problemas de crecimiento urbano y uno de los focos de mayor atención por el número de habitantes implicados en este problema (debido a que la ciudad de México ha crecido en sus alrededores junto con el Estado de México, su crecimiento ha sido sobre zonas boscosas. Según datos de PRONATURA el Estado de México (incluye la zona de Valles de Bravo) es una de las regiones con mayor deforestación en México (El Milenio, 20 de mayo de 2013).

(7) Antecedente de la SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales).

abarca características como: es organizada, privada (institucionalmente separada del gobierno), es auto-gobernada, genera repartos sin fines de lucro entre la población en desventaja y su formación no tiene un carácter obligatorio para sus miembros que lo componen (Cohen y Arato, 1995). El estudio del tercer sector forma parte de la Teoría Política Moderna y es la base del concepto teórico de la sociedad civil cuya aplicación aparece justo para definir la participación colectiva de la ciudadanía en procesos democráticos, donde el gobierno y las organizaciones sociales participan activamente en la política. El concepto de tercer sector surge como producto de los ideales utópicos de la modernidad: libertad, igualdad, democracia, solidaridad y justicia (Cohen y Arato, 1995).

El tercer sector provee educación, salud, cuidado del medio ambiente y servicios sociales que los gobiernos proporcionan con grandes deficiencias, que los ha llevado a una constante ingobernabilidad, con lo cual se da comienzo a formas concretas de organización de la sociedad civil.

El tercer sector desarrolla su potencial positivo cuando logra detonar en la arena pública la acción colectiva que se traduce en alianzas, pactos y acuerdos, que permitan el logro de objetivos comunes de diferentes grupos y sectores sociales, respetando el pensamiento plural y la autonomía de las organizaciones sociales.

De acuerdo con Habermas (1990) las acciones colectivas han adquirido dos tipos de funciones bien identificadas. Primero, estos movimientos se desarrollan como componentes dinámicos de la sociedad civil, promueven el aprendizaje social y construyen una identidad propia, que les permite activar el potencial de las tradiciones culturales y los nuevos procesos de socialización. En segundo plano, los movimientos que promueven proyectos democráticos, despliegan la posibilidad de activar el espacio público.

Habermas (1990) analiza a las acciones colectivas como meros elementos organizados mediante estrategias defensivas que les permiten protegerse del proceso de reificación fomentado por la racionalización instrumental del gobierno y la economía.

Las acciones colectivas han sido objeto de análisis desde diferentes áreas disciplinares. A lo largo del siglo pasado se fueron reconociendo los espacios importantes de estas acciones: construcción de redes de apoyo, promotor del cambio, expresión de lo público, foro de formación de una ciudadanía con mejores perspectivas de participación en particular cuando se reconoce al conflicto, disenso y discusión como expresiones culturales (Ruiz, 2011).

Una de las percepciones que contribuyó a una conceptualización racional de las acciones colectivas fue la de Olson (1999) en la que se extrema el cálculo de los beneficios que puede obtener un actor al emprender una acción colectiva. Esta nueva perspectiva puso a esta temática en el área disciplinar de la sociología y economía.

En efecto, en el análisis microeconómico las acciones individuales se explicaban bajo las expectativas racionales; no obstante cuando se habla de la acción colectiva no existe una relación directa, pues se trata de incorporar al análisis la idea de que los individuos aislados quieren conseguir el mejor resultado de acuerdo con sus preferencias al involucrarse en decisiones colectivas. Esta idea no parecía tener una relación tan precisa dado el llamado “contagio” de las masas. Así, el planteamiento de Olson (1999) rompe con esa idea y queda inscrito dentro de la teoría de la decisión *racional*, con lo que para muchos autores resolvía el problema del tránsito entre lo individual y lo social.

Toda organización desempeña su función cuando hay intereses comunes, sin embargo lo hace con referencia al mercado competitivo. Esta acción colectiva existe en la medida en que existen bienes públicos que se comparten, es decir, la obtención de un beneficio general al actuar de manera colectiva⁽⁸⁾.

La aproximación de Olson pretende analizar la forma en que los individuos llegan racionalmente a establecer acciones colectivas. Su argumento principal es la existencia de intereses comunes, o al menos problemáticas comunes, y la idea de resolverlas en conjunto, pero en particular la existencia de un bien público, que puede convertirse en privados para quien no actúe con el conglomerado (la exclusión): la acción colectiva sería resultado de los incentivos selectivos que existan para la participación en la acción.

La acción colectiva como marco de la toma de decisiones racional ha dado paso a los planteamientos sobre la ciudadanía ampliada, en el momento en que se habla de que el ciudadano no debe ser excluido de la participación pues es reflejo de la colectividad. Esto puede dar mayor espacio al juego de la ciudadanía en la toma de decisiones lo que conduce a la idea de una democracia, no directa, con acciones más estructuradas bajo el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se distingue de la política porque carece de la intención de tomar el poder, aunque es finalmente vista como una “comunidad política” (Bizberg, 2007).

Las OSC pueden convertirse en aliadas de la política pública si cumplen con alguna de las siguientes funciones (Tapia, 2011, p. 420):

- a) Fomentar la transferencia y la rendición de cuentas del gobierno al vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y ser una fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas. En este sentido incluso existen organizaciones de la sociedad civil que cumplen esta función *ex profeso*.
- b) Garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho al monitorear y establecer los límites al abuso de poder y garantizar al Estado de derecho de un régimen democrático.
- c) Contribuyen a la formación, financiamiento y la prestación de servicios públicos. Las OSC complementan servicios públicos que el Estado ya brinda.
- d) Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones. Incorporan a más actores privados a la esfera pública.
- e) Gestionan proyectos particulares (como ha sido reciente el caso de los parques ecológicos). El parque bicentenario en Toluca, estado de México, fue una muestra clara de un intento por establecer un lugar donde se discutan acciones gubernamentales por organismos de la sociedad civil.

(8) Olson (1999: p. 24 - 25) señala: “a los beneficios comunes o colectivos proporcionados por los gobiernos, los economistas les llaman normalmente “bienes públicos”, el concepto de bienes públicos es una idea más antigua e importante en el estudio de las finanzas públicas. Un bien común, colectivo o público se define aquí como un bien cualquiera tal que si una persona X, que forma parte de un grupo lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo. Dicho de otra forma, aquellos que no compran o no pagan alguno de los bienes públicos o colectivos no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el consumo de ese bien, como si puede serlo cuando se trata de bienes no colectivos”.

Por su parte, Somuano (2010) señaló que este debate ha sido seguido por los mismos organismos internacionales quienes han expresado un nuevo interés hacia las OSC para promover sus funciones a nivel local. Bajo este esquema surgió este tipo de organizaciones bajo el amparo de organismos internacionales (World Bank, 1997) lo que dio un peso distinto al concepto de participación ciudadana.

En la década de los noventas proliferaron las organizaciones civiles y sociales en diversas áreas de acción y continuaron formándose redes que aglutinaban a varias organizaciones en toda América Latina. Un cambio importante en esta década es que las organizaciones ya no solamente trabajaban para el beneficio de los necesitados, ni como intermediario del gobierno, ahora se proponía trabajar con el gobierno en la gestión de proyectos sociales (Verduzco, 2001).

3. CAUSAS DEL DETERIORO FORESTAL DEL ANP DE MONTE ALTO

Monte Alto es un área definida como ANP ubicada en Valle de Bravo, México. Cuenta con 575 hectáreas y es considerada una de las ANP más importante no sólo por su extensión y cercanía con la cabecera municipal, sino por su belleza, riqueza forestal y producción de agua (mapa 1)

Mapa 1. Ubicación de Valle de Bravo



Fuente: Elaboración de las autoras.

El 75% del agua potable que utiliza Valle de Bravo proviene de Monte Alto⁽⁹⁾. Una de las condiciones fundamentales que hacen posible la producción de agua, oxígeno y

(9) Tres microcuencas forman parte de Monte Alto: Cañada de Santa María, Río los Tizates y el Río del Molino, que forman la cuenca hidrológica de este lugar. El agua potable que produce Monte Alto proviene de dos fuentes: 1) El manantial “El Crustel”, que atraviesa la reserva de Monte Alto, el cual surge, en promedio 20 litros por segundo de agua potable al norte del pueblo de Valle de Bravo. 2) El manantial “Los Álamos”, ubicado en el sur de Monte Alto que suministra 100 litros de agua potable por segundo a los tanques de almacenamiento, que canalizan agua a la localidad de Avándaro y a las partes sur y centro del poblado de Valle de Bravo. Véase Biocenosis, A. C. (2001). *Informe anual*. (p. 8). Valle de Bravo, Estado de México.

la regulación del clima, es su abundante riqueza forestal y en general, de toda la Cuenca de Valle de Bravo⁽¹⁰⁾.

Sin embargo, la región ha sido afectada por un conjunto de fenómenos causales que se entrelazan para explicar esta compleja problemática: 3.1) Conflictos históricos por la tenencia de la tierra; 3.2) el impacto socioeconómico que generó la construcción de una presa en Valle de Bravo; 3.3) el decreto expropiatorio de fecha 19 de agosto de 1991, para preservación ambiental, cuyo resultado fueron más asentamientos humanos irregulares en el ANP; 3.4) las adversas condiciones socioeconómicas de las comunidades vecinas; y, 3.5) las soluciones que aportó el Estado en materia de políticas y leyes ambientales fueron ineficientes e ineficaces para contrarrestar la problemática forestal de Monte Alto.

3.1. CONFLICTOS HISTÓRICOS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA

Con respecto al primer fenómeno, en 1947 el Departamento Agrario llevó a cabo un proceso de deslinde en Valle de Bravo por 3,178-70 hectáreas de las cuales 2,334-50 se asignaron a la conformación de la comunidad “La Cabecera y sus Barrios Santa María Ahuacatlán, Otumba y la Peña”, con el objetivo de resolver el conflicto comunal derivado de la invasión de 134-60 has que realizaron los pobladores de San Mateo Acatitlán, afectando la propiedad de 57 comuneros de la Cabecera⁽¹¹⁾. Del total de hectáreas destinadas a la Cabecera y sus Barrios, se destinaron 2,283-20 hectáreas para Monte Alto. El proceso de deslinde iba de acuerdo con la idea derivada de la Revolución Mexicana de 1910 sobre que el Estado tenía la obligación de otorgar tierras a los desposeídos. De este modo, el Estado fomentó la práctica de entregar tierras a sectores desposeídos, lo cual se hizo con fines electorales (clientelismo) para mantener el poder gubernamental del partido oficial, siendo ésta otra de las razones del deslinde que se muestra en el Cuadro I.

Cuadro I. Distribución de la tenencia de la tierra

Distribución de la tenencia de la tierra	Hectáreas-áreas, respectivamente
Terrenos de riego vendidos a la Comisión Federal de Electricidad	658-50
Zona urbana	51-10
Zona invadida por los vecinos de Acatitlán	134-60
-Tierras de uso comunal de la Cabecera y sus tres barrios	2,334-50
-Tierras de Monte Alto dentro de los terrenos de la Cabecera	2,283-20
-Tierras sin cultivar ni labrar dentro de los terrenos de la cabecera	51-30
Total de superficie deslindada	3,178-70

Fuente: Diario Oficial, jueves 18 de septiembre de 1947, Departamento Agrario; México.

(10) La vegetación predominante en Monte Alto está caracterizada por la presencia de tres tipos de ecosistemas: el bosque de pino-encino, el bosque mesófilo de Montaña y la vegetación de humedales.

(11) Un grupo de vecinos de la cabecera levantó un acta el 17 de mayo de 1943, denunciando la invasión de los pobladores de Acatitlán sobre tierras comunales. La disputa de 134-60 has se debió a la indefinición de los derechos de uno y de otro sector de población, por lo que se ratificó que el litigio de esta propiedad se resolvió a favor de los pobladores de Acatitlán. Ello debido a dos razones fundamentales: al factor económico-social, en el que estos pobladores han tenido una mayor necesidad de la tenencia de la tierra y, al factor socio histórico, debido a la ancestral disputa por el terreno DOF (jueves 18 de septiembre de 1947).

El auge del turismo debido a la construcción de la Presa de Valle de Bravo, provocaron la venta de tierras con documentos irregulares con lo que se fomentó el tráfico inmobiliario y especulativo que propició asentamientos humanos irregulares no sólo en Monte Alto, sino también en todo Valle de Bravo.

3.2. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO QUE GENERÓ LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PRESA EN VALLE DE BRAVO

En julio de 1947 se construyó una presa en Valle de Bravo con el objetivo de impulsar el crecimiento económico de la zona, lo que propició: a) la creación de empleos y el fomento del turismo, b) la construcción de casas y residencias, cuyo efecto fue el incremento de la deforestación de grandes extensiones de bosques — principalmente las de Monte Alto por el atractivo panorámico, c) la venta de tierras con documentos irregulares con lo que se fomentó el tráfico inmobiliario y especulativo que propiciaron asentamientos humanos irregulares, y d) la generación de electricidad, que hizo posible un importante crecimiento inmobiliario en la zona, aunque a un costo ambiental considerable.

3.3. EL DECRETO EXPROPIATORIO DE FECHA 19 DE AGOSTO DE 1991 PARA PRESERVACIÓN AMBIENTAL

El decreto del 19 de agosto de 1991, no nada más permitió expropiar de la comunidad “La Cabecera y sus Barrios” las 677 hectáreas para preservación ecológica, sino también 329 hectáreas a favor de la SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología)⁽¹²⁾ para destinarlas como reservas territoriales para la conservación de Valle de Bravo. Asimismo, según acuerdo convenido entre la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) y el gobierno del estado de México⁽¹³⁾, se autorizó a la CORETT (Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra) expropiar otras 431 hectáreas de tierras de la misma comunidad⁽¹⁴⁾, con el objetivo de eliminar la ilegalidad de la tenencia de la tierra. Sin embargo, estos esfuerzos por tratar de limitar los asentamientos humanos irregulares, conservar y ampliar la superficie de Monte Alto, no se han llevado a cabo, pese a las presiones de la sociedad civil debido a que se encuentran en juego intereses económicos y políticos de la región de ciertos sectores privilegiados

3.4. LAS ADVERSAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LAS COMUNIDADES VECINAS

En lo que se relaciona al ámbito socioeconómico de las comunidades vecinas, la principal causa del deterioro forestal de Monte Alto, son las condiciones socioeconómicas desfavorables en que viven las comunidades colindantes: Valle de Bravo, el área de amortiguamiento

(12) Nombre de la secretaría hasta antes de 1992, fue creada en 1982 y se consideró el primer paso hacia una política federal ambiental definida, después se convirtió en lo que hasta hoy se conoce como SEDESOL al aplicarse el concepto de desarrollo sustentable. Esta secretaría quedó encargada de indemnizar a los pobladores de la Cabecera y sus Barrios por una cantidad de \$ 2.961.324.999,00.

(13) Véase Periódico Oficial del gobierno Constitucional del estado de México de fecha 12 de septiembre de 1991. Además consúltese gobierno del estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Comisión para la Regularización del Suelo del estado de México (1º de septiembre de 1994). *Panorámica General de la Problemática de la Cabecera y los Barrios Santa María Ahuacatlán, Otumba y la Peña del municipio de Valle de Bravo.*

(14) Asimismo, la CORETT indemnizó a esta comunidad por la expropiación de otras 431 hectáreas de tierras, por las cuales recibieron la cantidad de \$ 2589857000,00.

de Monte Alto, Tres Puentes; Loma de Rodríguez, Loma de Chihuahua, San Mateo Acatitlán y Rincón de Estradas.

Asimismo, en 2010 estas localidades mantuvieron algún grado de marginación social según datos del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social)⁽¹⁵⁾ (cuadro II), aunque en algunos casos éste disminuyó de nivel, pero su condición de rezago no desapareció. Otro aspecto crítico es la carencia de servicios de salud, se habla de rezagos en este rubro de un 40%. Esta marginación hizo de Monte Alto un ANP sujeta a la tala clandestina, a los asentamientos humanos irregulares, a la práctica de incendios, a las enfermedades y plagas, a los cambios de uso de suelo, a la dilapidación de recursos no maderables, como los hongos, flores, arbustos, frutillas y plantas medicinales; que en conjunto definen lo que es la deforestación y la degradación forestal. La mayoría de estos factores están vinculados a la precariedad de sus economías locales, cuyo rezago se debe a que han sido excluidas de la política económica perfilada por la globalización.

Cuadro II. Indicadores de marginación.
Siete localidades de Valle de Bravo, Estado de México, México (2005-2010)

Localidad	Población de 15 años o más analfabeta		Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela		Población de 15 años y más con educación básica incompleta		Población sin derecho-habitación a servicios de salud		Viviendas con piso de tierra		Viviendas que no disponen de excusado o sanitario		Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública		Viviendas que no disponen de drenaje	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Valle de Bravo	8	6	4	3	43	38	67	41	5	4	7	1	3	1	2	1
Rincón de Estradas	13	19	6	29	76	70	65	34	13	8	45	24	9	16	32	24
Tres Puentes	22	10	19	1	67	60	73	39	10	15	65	16	15	24	55	18
San Mateo Acatitlán	17	18	6	3	64	63	68	49	29	16	34	24	18	18	35	25
Loma de Rodríguez	28	17	0	8	75	60	75	59	34	13	55	15	10	7	48	11
Loma de Chihuahua	24	6	10	7	71	61	79	76	24	12	33	32	16	26	31	32
Monte Alto	8	9	6	4	42	39	71	36	13	12	15	11	4	5	8	10

Fuente: Elaboración de las autoras a partir de datos de CONAPO, 2010.

Un ejemplo de ello, lo representó el desempleo en estas comunidades: Loma de Rodríguez, con un 11%; Valle de Bravo, 6%; San Mateo Acatitlán, 5% y las demás localidades entre 1 y 2%, en 2010, de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En promedio, las siete localidades mostraron que el 68% de su población ocupada recibió el salario mínimo real que va de \$ 10.10 a \$ 50.50 pesos diarios a precios de 1994, es decir, ganaron entre uno a cinco salarios nominales. En términos reales, los ingresos de estas localidades perdieron cerca del 70% de su poder de compra, debido a la inflación y a la contención salarial, en 2010. Estas percepciones se lograron en actividades agropecuarias, comercio y servicios de bajo valor agregado que no les permitieron una obtención significativa de ingresos reales.

En cuanto al crecimiento de la población, durante el periodo comprendido entre 1990 y 2010, sobresale Loma de Rodríguez con 11% como crecimiento promedio anual;

(15) Organismo creado para la información sobre la política social y detección de la pobreza, es un organismo descentralizado de la autoridad federal.

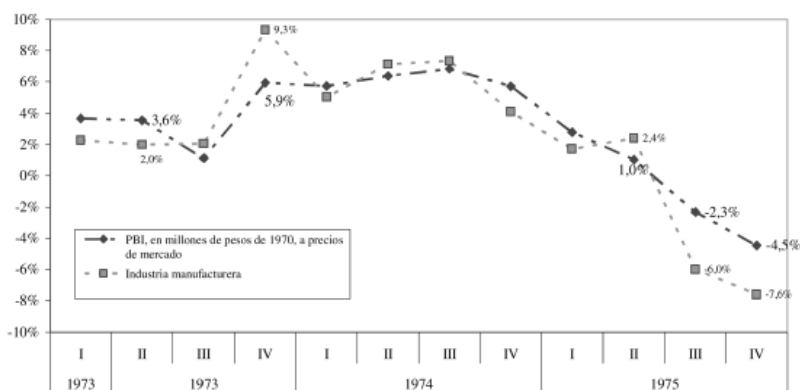
Loma de Chihuahua, 5.6% y el área de amortiguamiento de Monte Alto, con un 6.3%, lo que significa que estas localidades fueron las que más contribuyeron al deterioro forestal por la presión poblacional.

El principal problema forestal de Monte Alto es la extracción de madera y leña. Para estimar la magnitud de la extracción de leña Biocenosis, A. C. realizó algunos estudios en 1996, y llegó a contabilizar que en ese año se talaron cerca de 1800 a 2000 árboles, es decir, cinco árboles diarios en promedio.

Además, en enero del 2005 se realizó un inventario forestal para calcular el volumen de madera en pie y el de madera tirada. Para tal efecto, se zonificó a Monte Alto en cuatro rodales y 30 subrodales. Del inventario, se concluyó que la extracción de madera y leña sobrepasan en un 300% la capacidad de reforestación. Los volúmenes totales de madera, con los que cuenta esta ANP son mayores a 44,356.304 metros cúbicos, considerando que produce madera en 1% de incremento promedio anual (443.56 metros cúbicos anuales), y se demanda anualmente 1,204.5 metros cúbicos, por lo tanto, existe una sobreexplotación de madera y leña en Monte Alto.

También el 27, 28 y 30 de diciembre del 2010 se levantó una encuesta con 301 cuestionarios⁽¹⁶⁾. En la gráfica I se observa que la población de estas localidades, no sólo explotó la madera y la leña, como señalaron los estudios anteriores, sino también aprovecharon las flores, los hongos (en época de lluvias), la lama y la tierra, explotando irracionalmente casi todos los recursos naturales de Monte Alto a pesar de que es un ANP. Dadas las condiciones de vida adversas, las localidades que más utilizaron estos recursos son el área de amortiguamiento de Monte Alto, Valle de Bravo, San Mateo Acatitlán y Rincón de Estradas lo que provocó la dilapidación de los recursos forestales.

Gráfico I — Número de viviendas, en las que sus habitantes han utilizado recursos forestales de Monte Alto (2010)



Fuente: Elaboración propia de las autoras con información de los cuestionarios aplicados en la región.

(16) De acuerdo con el cálculo de muestreo estratificado simple proporcional al tamaño de los estratos, que en el caso de la localidad de Valle de Bravo (por ser la más grande en población) se consideraron las áreas geoestadísticas básicas (AGEB's), seleccionando viviendas habitadas y en el resto de las demás localidades se consideró el total de viviendas habitadas por tener menor población. Asimismo, se calculó un n para un muestreo irrestricto aleatorio de viviendas manejando un error de estimación del 10% y un P= a la proporción de personas que considera que Monte Alto debe ser administrado por el Patronato ProValle de Bravo, A. C. Se calculó una muestra igual a 337 viviendas, pero como la encuesta se aplicó en las dos últimas semanas de diciembre del 2010, nada más sólo se levantó en 301 viviendas situadas en las siete localidades que rodean a Monte Alto.

En diciembre del 2010, se conversó con los habitantes del área de amortiguamiento en Monte Alto, quienes señalaron haber escuchado casi todas las noches el ruido de las motosierras que utilizaron los infractores ambientales, quienes llegaron a derribar hasta 5 árboles por noche. La tala clandestina es un delito ambiental relacionado con la corrupción, la falta de oportunidades económicas y la nula aplicación de leyes y normas forestales que prevengan o corrijan el problema que se ha agudizado en la región y en general en México.

4. LA POLÍTICA Y LA NORMATIVIDAD FORESTAL EN MONTE ALTO

4.1. LA POLÍTICA FORESTAL

Finalmente, las presiones y movilizaciones sociales durante los años ochenta convirtieron a la temática ambiental en un asunto público relevante y constituyeron la base de nuevos contenidos axiológicos para la sociedad⁽¹⁷⁾.

En este marco algunos de los criterios que han desarrollado los organismos internacionales para orientar las políticas ambientalistas nacionales han sido:

- La forma en que las recomendaciones en materia de medio ambiente de entidades internacionales puedan tener obligatoriedad para los Estado-nación.
- La puesta en marcha de un programa de gestión de los recursos ambientales depositándolas en manos de la sociedad civil y no del Estado.
- La idea de que los países pobres han provocado un mayor nivel de deterioro de su hábitat debido a la sobreexplotación de sus recursos.
- La organización de programas de sustentabilidad para combatir el deterioro y la pobreza en los países de menor desarrollo.

A pesar de que la política ambiental ha sido delineada por las directrices de organismos internacionales persiste la problemática forestal de muchas ANP's, como es el caso de Monte Alto. En este sentido, la CEPANAF detectó 108 asentamientos irregulares dentro del ANP, de los cuales 50 ya existían antes del decreto de 1991 y 58 se crearon entre 1991 y 1994⁽¹⁸⁾. Se ha calculado que en el 2010 quizá sean más de 180. De seguir con esta tendencia es muy probable que Monte Alto desaparezca como ANP y se convierta en un cerro repleto de construcciones y con sus adversos efectos ambientales y sociales (el disfrute de bienes privados afectan los bienes públicos): menos agua para la laguna de Valle de Bravo y oxígeno, destrucción del hábitat de la flora y fauna endémica, la eliminación de los espacios para la recreación humana y la pérdida de un importante patrimonio natural.

(17) Esta es una idea que rescatan varios autores como Beck (1996), Giddens (1996), pero para el caso de México, de la revisión que he llevado a cabo de los programas de los partidos políticos, de los programas de desarrollo de los gobiernos (de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas De Gortari), de los programas escolares (UNAM, UAG, UAT), que una buena parte de dicho material se tiene asociado como buen ciudadano a aquel que tiene respeto por el medio ambiente (véase misión de las universidades mencionadas, véase planes de desarrollo de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, programas políticos de PRI, PAN, PRD).

(18) Datos proporcionados por el gobierno del estado de México, Secretaría de Ecología, Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna: Ramón Arroyo Hernández, Coordinador de Planeación y Proyectos Especiales. Oficio n. SE/CEP/DGC/CPPE/119/94. Asunto: Comentarios de la Reserva Ecológica Monte Alto. Documento de fecha 29 agosto de 1994.

Los subproyectos referentes a la Regularización y la Administración de ANP's, impulsados por la Secretaría de Ecología del gobierno del estado de México y la SEMARNAP, permitieron que el 31 de diciembre de 1999, Monte Alto formara parte del Programa de ANP's de la entidad. Sin embargo, este programa no contempló el vínculo entre la política forestal y la economía implementadas en Valle de Bravo. Esto es evidente, cuando PRO-BOSQUE, SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y Ecología Municipal, se dedicaron a diseñar una política forestal enfocada únicamente a las acciones de reforestaciones, control de incendios y plagas, sin atender las verdaderas causas que generaron la problemática forestal en Monte Alto.

Precisamente los principios fundamentales de la aplicación de la LGEEPA y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable fueron la erradicación de la pobreza y la eliminación de conductas humanas contrarias a las medidas de preservación y protección de los bosques considerados como ANP's. Sin embargo, estos principios sólo están escritos en las leyes, pero, ¿qué hay de su cumplimiento?

Lejos de resolver las deplorables condiciones de vida de las comunidades, el Estado ha contribuido a acelerar la pauperización de las mismas, mediante la inclusión de México a la economía global que destruye las formas de organización social más incipientes y precarias por no contar con las condiciones propicias que permitan insertarse exitosamente en el modelo económico. Razón por la cual, con mucha frecuencia ha minado la coherencia de las soluciones que representan sus políticas forestales, ya que el Estado ha propiciado la problemática forestal, al acelerar la pobreza de las localidades que rodean a Monte Alto que es una de las principales causas de su deterioro forestal, impidiendo con ello, la eficacia de las políticas y leyes forestales, debido a que las localidades están más preocupadas por sus condiciones de vida que por el medio ambiente que prive en Monte Alto.

4.2. *NORMATIVA FORESTAL*

A raíz de los constantes asentamientos humanos irregulares en Monte Alto se detectó una indefinición de los límites geográficos de esta ANP, porque en 1991 se contaba con 677 has de protección, ahora hay menos de 575 y, de acuerdo con los artículos 60 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente (LGEEPA), el 10 de la Ley de Parques Estatales y Municipales del estado, y el 55 de la Ley de Protección al ambiente para el Desarrollo Sustentable del estado de México, no se puede conformar un Parque Natural Recreativo por la falta de un Plan de Manejo que detecte la vocación de esta microrregión como un parque. Además, de acuerdo con estos lineamientos jurídicos, los parques deben contar mínimamente con 1000 has de extensión y evidentemente Monte Alto no cumple con el espacio territorial para un ser un parque.

La normatividad correspondiente a las ANP's, proveniente de la LGEEPA, de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sostenible del Estado de México y de la Ley de Parques Estatales y Municipales del Estado de México, establece que en las ANP's no debe generarse actividad económica alguna, ni asentamientos humanos y mucho menos fomentar la tala clandestina y la práctica de incendios, a menos que en el plan de manejo

se permita el desarrollo de alguna actividad económica bajo el concepto de desarrollo sustentable.

Asimismo, estas soluciones son ineficientes debido a que sus objetivos de preservación y protección forestales, se han traducido sólo en estadísticas sobre la reforestación, el control de incendios y plagas, la inexistente vigilancia y un nulo sistema de denuncias y sanciones.

5. MONTE ALTO Y LAS ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS

El cuidado del medio ambiente es una función del Estado, sin embargo éste la desarrolla con poca eficiencia y nula eficacia porque no logra el acatamiento de la población vecina a Monte Alto para que preserve el bosque que tiene esta ANP. En este sentido, el tercer sector ha representado una alternativa para cubrir la ineficiencia e ineficacia gubernamentales en la aplicación administrativa de la política y la normativa forestales.

El 23 de mayo de 1996, las organizaciones ambientalistas que forman parte del Tercer Sector desarrollaron “El Festival de la Tierra” empezando a configurar acciones colectivas para la protección de Monte Alto. Por ejemplo, Biocenosis A. C. organizó una caminata para conocer el estado de deterioro forestal que en aquel entonces guardaba esta ANP⁽¹⁹⁾. En este recorrido participaron la CEPANAF, “Los Intocables”, A. C., el Patronato ProValle de Bravo, A. C., la Asociación deportiva SANCHOP, Ciclismo de Montaña, Contacto Directo, La Unión de Propietarios de Valle de Bravo y la Dirección de Ecología Municipal. La finalidad de la caminata fue crear la conciencia entre los participantes de las OSC y el gobierno estatal y municipal del deterioro ambiental y, debido a esta acción, las instancias gubernamentales, organizaciones económicas y particulares invirtieron recursos económicos para la realización del Plan de Manejo de Monte Alto, que significó el comienzo de la búsqueda de soluciones que el tercer sector o sociedad civil implementó para limitar su problemática forestal.

Otra de las soluciones del “Festival de la Tierra” fue que organizaciones como el Patronato ProValle de Bravo, A. C., Biocenosis, A. C., la CEPANAF, la Subdirección del Zoológico de Zacango y la Coordinación del Centro Educativo del Zoológico, promovieron la creación de “Los Talleres Ecológicos para Niños”, en donde se ofrecieron pláticas referentes a los ecosistemas y la fauna en peligro de extinción en Monte Alto, así como las medidas de cómo conservarlos. En total asistieron 176 niños⁽²⁰⁾, quienes encontraron un espacio para sensibilizarse sobre el cuidado del medio ambiente y sus recursos naturales. Así, la organización del “Festival de la Tierra” significó el comienzo de las acciones colectivas

(19) Biocenosis, A. C., se hizo acreedora a dos premios, uno de ellos, fue el Mérito Nacional Forestal 1995, que fue otorgado por la SEMARNAT, por haber realizado con éxito el proyecto Jornadas de Restauración de Arroyos, y el segundo, fue otorgado en 1997, cuando el gobierno del Estado de México le entregó el premio Presea Estatal 97 a la preservación ambiental.

(20) Estos niños provinieron de escuelas ubicadas en Valle de Bravo: La Escuela de Educación Especial, El Jardín de Niños Ma. Elena Montes de Oca, La Escuela Primaria Constitución Mexicana y el Centro de Desarrollo Infantil “El Jardín de los Niños”. Véase SEP, BIOCECENOSIS, A. C. (del 22 al 26 de mayo de 2006). La conducción de dichas prácticas se dio con la dirección Don Leopoldo a quien sus pupilos le solicitaban “Don Polo llévenos a plantar arbolitos a Monte Alto”. “Festival de la Tierra”. (p. 1-2).

para enfrentar el daño forestal que tiene Monte Alto. Esta iniciativa se prolongó al grado de seguir coordinando más talleres de este tipo, donde Biocenosis, ProValle y CEPANAF se encargaron de inculcar en los niños de varias escuelas de Valle de Bravo las ideas de preservación de los recursos naturales y la fauna del bosque de Monte Alto.

Durante las décadas de los noventa y la primera del nuevo milenio, las OSC como Biocenosis, los Intocables, FOVASO y ProValle de Bravo se enfocaron a la restauración de suelos, reforestación y prevención de incendios, con acciones como la creación de brechas corta fuego, además del impulso de la agricultura orgánica y, en el trabajo de promotores ambientalistas dedicados a impulsar la educación ambiental informal en niños y jóvenes. Esto se ha llevado a cabo, con convocatorias a escuelas primarias y secundarias además de personas interesadas en la preservación del ANP de Monte Alto. Con esas acciones se logró el diseño del plan de actividades que ha permitido la distribución y asignación de actividades entre los participantes.

Por otra parte, se programaron visitas a Monte Alto en las que participaron niños de 4^o a 6^o grado de primaria para realizar prácticas de reforestación y de construcción de brechas corta fuego. De esta manera, se difundieron conocimientos que generaron cambios en la forma de aprovechar los recursos naturales, puesto que se aportaron ideas de cómo cuidar el bosque. A largo plazo se ha generado la esperanza de disminuir la tala clandestina y el aprovechamiento desmedido de los recursos forestales no maderables.

Aparte de realizar acciones que contribuyeron directamente a disminuir el deterioro forestal de Monte Alto, también las organizaciones ambientalistas se preocuparon por aspectos socioeconómicos de la población Vallesana. El Patronato ProValle creó un dispensario médico donde se procuró el servicio de salud a la población de escasos recursos mediante consultas y surtido de medicamentos totalmente gratuitos o a precios simbólicos, además de la rehabilitación de personas con capacidades diferentes.

En el 2006 con el objetivo de apoyar a las comunidades, Biocenosis A. C. impartió en el Centro Bio-Regional⁽²¹⁾ talleres de capacitación de desarrollo comunitario, en lugares como la granja orgánica “La Madriguera”, ubicada en la Loma de Chihuahua y Valle de Bravo, donde se desarrollaron cursos para ir “Descubriendo la Naturaleza”⁽²²⁾, dirigido a los niños y maestros de los Álamos y Loma de Chihuahua. También se impartieron talleres de verano de “Manejo Comunitario de Microcuencas”, dirigidos a estudiantes, personas dedicadas a la actividad agropecuaria, profesionistas y público en general. Este grupo

(21) En 1998, aun cuando sus labores comenzaron en 2002, se formó el equipo de Biocenosis, A. C. con el Centro Bio-Regional Valle de Bravo, con la intención de limitar el creciente deterioro ambiental de la cuenca, el cual está conformado por las organizaciones ambientalistas, Biocenosis, A. C., el Promotor Ambiental, el Sr. Leopoldo Valdez, “Los Intocables”, A. C. el Patronato Pro-Valle de Bravo, A. C., el dispensario Tonantzin, el Centro de Rehabilitación promovido por FOVASO, A. C., la Asociación de Parques Ecológicos de Valle de Bravo, A. C., y una biblioteca que da servicio de consulta sobre materiales referente al medio ambiente y la ecología de Valle de Bravo, entre otro tipo de información. Los objetivos que contemplaba este Centro Bio-Regional Valle de Bravo eran constituirse como un espacio de coordinación e investigación sobre el agua y la biodiversidad; impulsar la comunicación y la capacitación sobre la cuenca; promover la planificación y el desarrollo de políticas coherentes con la restauración y el manejo adecuado del patrimonio natural de la cuenca; hacer del dominio público la situación de constante deterioro ambiental y ecológico de la zona; restablecer una cultura que signifique cuidado y amor hacia la naturaleza, lo cual implica pleno conocimiento de ella. Asimismo, detectar y frenar los factores que alteran el medio ambiente y sus recursos naturales, en la Cuenca.

(22) Este curso fue impartido por la Lic. Gabriela Polanco, en mayo del 2005.

intercambió ideas sobre técnicas y prácticas de restauración de suelos y ríos, producción agrícola orgánica, fabricación de ecotecnias (lavaderos, letrinas secas, regaderas solares, separación de desechos, elaboración de composta y piletas, entre otros temas).

Asimismo, se organizaron talleres dirigidos a mujeres de las comunidades rurales de la microcuenca de “El Crustel” en Monte Alto, donde se les sensibilizó sobre su papel en el mejoramiento de sus comunidades al proporcionarles conocimientos para la aplicación en su quehacer cotidiano, como es el caso del ahorro del agua, manejo de la agricultura orgánica (libre de fertilizantes y otras sustancias químicas) y la preservación de ríos, lagunas y suelos.

Biocenosis también impartió el taller de “Manejo Integral de Microcuencas” en el que la Coordinación de Programas Regionales de la SEMARNAT seleccionó a 20 personas de la zona rural del Distrito Federal, para desarrollar proyectos de liderazgo en la preservación de recursos naturales, las cuales provenían de localidades como Cuajimalpa, el Desierto de los Leones, Tlalpan, Milpa Alta, Tláhuac, Viveros de Coyoacán y Sierra Guadalupe. Por su parte, SEMARNAT y el Centro de Información y Comunicación Ambiental de Norte América (CICEANA) participaron en la organización de esta capacitación sobre el manejo racional de recursos naturales. Con ello se generó la comunicación abierta entre el gobierno y la sociedad civil y los individuos aprendieron a socializarse sus experiencias y formular diseños de enfoques, métodos y perspectivas para superar las ineficiencias institucionales en materia de desarrollo comunitario.

Por su parte, el Fondo Valle de Bravo Solidaridad (FOVASO) se enfocó a la educación y capacitación formal con el objetivo de ofrecer alternativas de desarrollo social productivo para la población desprotegida de Valle de Bravo y municipios vecinos. Para ello creó centros operativos de Rehabilitación Física (que desarrolló junto con el Patronato ProValle de Bravo), de Formación Mazahua y de Formación y Capacitación “Jóvenes por el Cambio”. Todos los individuos que fueron albergados en dichos centros fueron capacitados en alguna labor y con ello se evitó la drogadicción, el pandillerismo o la migración hacia los Estados Unidos. Además de que desarrollaron prácticas de preservación y protección forestal en el laboratorio denominado Monte Alto.

En cuanto al desarrollo productivo, el Centro de Capacitación “Jóvenes por el Cambio” promovió la formación de líderes comunitarios para la creación de microempresas, con lo cual se generó autoempleo y se impulsaron algunas actividades económicas. Asimismo, en ese Centro se asesoraron a personas y familias para que realizaran labores agrícolas, agroindustriales, forestales, ganaderas, entre otro tipo de actividades, que no sólo lograron la mejoría de las condiciones de vida de las comunidades vallesanas, sino también implementaron el desarrollo sustentable.

De igual forma, en 1999 “Los Intocables” publicaron el “ABC de la Ecología”, cuyo objetivo fue crear la conciencia sobre la problemática ambiental de Monte Alto y con ello llevar a cabo acciones para promover la participación social y disminuir esta problemática. “Los Intocables” asistieron a las escuelas para trabajar con niños sobre cómo mantener limpia la escuela, el uso racional de los recursos naturales y la enseñanza del contenido de su obra. De este modo, siguieron visitando varias escuelas, haciendo labor de concientización, que implicó una ardua dedicación por ser una actividad de desarrollo social.

Por su parte, Biocenosis, A. C. ProValle y FOVASO adquirieron el carácter de organizaciones ambientalistas al propiciar un cambio en el uso y manejo racional de los recursos naturales Leff (1998, p. 96) e implementar mejoras en las condiciones de vida de las comunidades vecinas. El ambientalismo promovido por estas organizaciones planteaba la búsqueda de soluciones productivas que integraran el medio ambiente y las necesidades sociales. De manera conjunta, estas organizaciones elaboraron el Plan de Manejo de Monte Alto en 1995 cuyo seguimiento fue plasmando en el Plan de Manejo Forestal 2005, el cual propone la zonificación en materia de protección, restauración y conservación forestal, amortiguamiento, circuitos interpretativos y proyectos productivos para alejar a la población de la depredación de los recursos forestales maderables y no maderables:

En el caso del segundo plan, se organizaron las “Jornadas por Monte Alto” (mapa 2). Las organizaciones ambientalistas, con la participación del gobierno municipal de Valle de Bravo, la Secretaría de Ecología del gobierno del estado de México, la CEPANAF, la SEMARNAT, organizaciones locales, la Secretaría de Educación Pública, PROBOSQUE, Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) y la comunidad para desarrollar reuniones de trabajo bajo la dirección de Servicios Públicos Municipales y Ecología. Esos planes consistieron en hacer recorridos en la zona y definir equipos de trabajo y técnicas de restauración de suelos y reforestación en la cima de Monte Alto y el área del arroyo “Chiquito”. La restauración del suelo de Monte Alto se realizó mediante la construcción de canales de desvío, tinas ciegas, cercados, retenes de piedra o matorral, arropes de paja, ocojal, recortes de jardín y reforestaciones de pino y encino.

Mapa 2. Sitios de Trabajo de las Jornadas de Monte Alto



Fuente Biocenosis, A. C. (mayo 2001). Plan de Manejo para Monte Alto, Valle de Bravo, Estado de México, México, p. 17.

Estas acciones tenían el objetivo de limitar el deterioro forestal de esta ANP para lo cual se creó en 1996 la Asociación de Parques Ecológicos de Valle de Bravo, A. C. lo que significó una coordinación más efectiva para promover el cuidado y la preservación de las ANP's a nivel nacional, además del impulso a la cultura, las bellas artes, las artes populares y el desarrollo comunitario de Valle de Bravo.

A pesar de los objetivos comunes de las organizaciones ambientalistas (ver cuadro III) enfrentaron conflictos entre ellas, debido a que manejan diferentes metodologías para resolver los problemas forestales de la región, lo que en ocasiones han impedido llegar a acuerdos entre ellas para trabajar conjuntamente y lograr mejores resultados. Por ello, desarrollaron iniciativas por separado para mejorar las condiciones forestales existentes en el ANP. Tal es el caso de Biocenosis, A. C. que es la organización que más trabajó en la zona aunque en ocasiones se veían limitados por la falta de recursos para promover la reforestación y la restauración de suelos de esta ANP. El liderazgo que asumió esta organización en los planes de manejo de Monte Alto fue muy importante, no obstante que a veces no contaron con el apoyo de los “Intocables” o incluso de ProValle por el hecho de que se tomaron decisiones arbitrariamente sin tomar en cuenta a las demás organizaciones ambientalistas que también querían sumarse al esfuerzo de la planeación.

Cuadro III — Objetivos de las organizaciones ambientalistas en Valle de Bravo en el año 2005

Año	Objetivos	Escritura pública
El Patronato Pro Valle de Bravo, A. C.		
1984	1) Fomentar, proteger, conservar y planificar el medio ambiente de Valle de Bravo con la finalidad de fomentar la conservación del equilibrio ecológico de la Presa, de las áreas naturales protegidas y de la salud de las personas de escasos recursos.	17,223, de fecha 19 de noviembre de 1989
La Asociación de Parques Ecológicos de Valle de Bravo A. C.		
1996	1) Mantener y conservar las áreas naturales protegidas, abarcando bosques, parques, ríos y lagos. 2) Recibir donativos, préstamos o cualquier otro tipo de bienes o servicios de personas físicas o morales, lucrativas o no lucrativas, públicas o privadas, mexicanas o extranjeras, para el cumplimiento de sus objetivos y metas. 3) Promover el cuidado y la preservación de las ANP a nivel nacional e internacional, impulsando la cultura, las bellas artes y las artes populares de Valle de Bravo.	12,474, de fecha 16 de octubre de 1996
Biocenosis, A. C.		
1989	1) Investigar y restaurar las zonas aledañas a los ríos. 2) Restaurar y proteger las ANP. 3) Impulsar la producción orgánica, el desarrollo urbano y la comunicación. 4) Realizar planes y programas de manejo de bosques. 5) Promover el ordenamiento ambiental de la Cuenca de Valle de Bravo.	18,744, de fecha 7 de febrero de 1983
El Fondo Valle de Bravo Solidaridad, A. C.		
1991	1) Ofrecer alternativas de desarrollo social productivo para la población desprotegida de Valle de Bravo y municipios vecinos, mediante la constitución de sus centros operativos: Centro de Fomación Mazahua, Centro de Formación y Capacitación “Jóvenes por el cambio”, Centro de Rehabilitación Física y Centro de Desarrollo Indígena. Esta organización no es ambientalista pero ha contribuido constantemente a las labores de preservación y protección de los recursos forestales mediante la educación y la formación de una conciencia ambientalista canalizando a su gente en labores de reforestación y control de incendios de diversas ANP en Valle de Bravo.	1,360, de fecha 13 de febrero de 1991

Los Intocables, A. C.		
1993	1) Realizar labores de limpieza, reforestación y apertura de brechas corta fuego en las ANP. 2) Impartir educación ambiental mediante la implementación de cursos, seminarios y conferencias. Combatir los incendios forestales. 3) Crear conciencia sobre la problemática ambiental y realizar acciones para promover la participación social.	Datos no disponibles
El Promotor Ambientalista, Sr. Leopoldo Valdez Cruz		
1991	Capacitar y promover entre los niños y jóvenes los conocimientos sobre reforestación, restauración de suelos y brechas corta fuego.	Datos no disponibles

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los cuestionarios aplicados a estas organizaciones.

En 2010 se aplicó una encuesta a la población de Monte Alto sobre el desarrollo de las actividades de las organizaciones ambientalistas. En los resultados los habitantes señalaron que Biocenosis A. C. no era la organización ambientalista preferida por esta población para que siguiera con la gestión del ANP, debido a la falta de transparencia en las transferencias públicas y privadas, aunque fue una de las organizaciones más productiva en materia de preservación y protección de la Cuenca de Valle de Bravo.

En el caso de FOVASO hubo aprovechamiento de recursos provenientes del delito de peculado que cometió Lic. Óscar Espinosa Villarreal, quien fue regente de la ciudad de México de 1994 a 1997. Según la Procuraduría General de la República (PGR), este funcionario utilizó 45 millones de dólares para uso personal, y una parte se lo donó a su madre, quien era la Directora de FOVASO. Pero, finalmente en agosto del 2001, se logró su extradición⁽²³⁾. Curiosamente en 2001 el Centro de Capacitación “Jóvenes por el Cambio de FOVASO” dejó de trabajar como organización civil. Lo sorprendente es que los gastos en que incurrió esta organización no eran pequeños ¿cuál habrá sido entonces la principal fuente de financiamiento de FOVASO? Surge esta interrogante debido a que esta organización tuvo que cubrir los sueldos de 29 profesores y administradores, además de los gastos generados por albergar estudiantes, quienes no pagaron ninguna cuota (por ser población en condiciones de pobreza extrema), más la compra de materiales de trabajo y el equipamiento de los tres centros que conformaban a FOVASO.

Por otro lado, las organizaciones ambientalistas que desarrollaron proyectos de agricultura orgánica, elaboración de ecotecnias, aprovechamiento productivo y sustentable de los recursos naturales, se constituyeron más que en agentes de un cambio social en una fuente complementaria de obtención de ingresos no agropecuarios. En este sentido, las organizaciones ambientalistas no fueron agencias que promovieran el desarrollo local de las comunidades, sino que contribuyeron a desplegar algunos proyectos que no tienen un alto impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población.

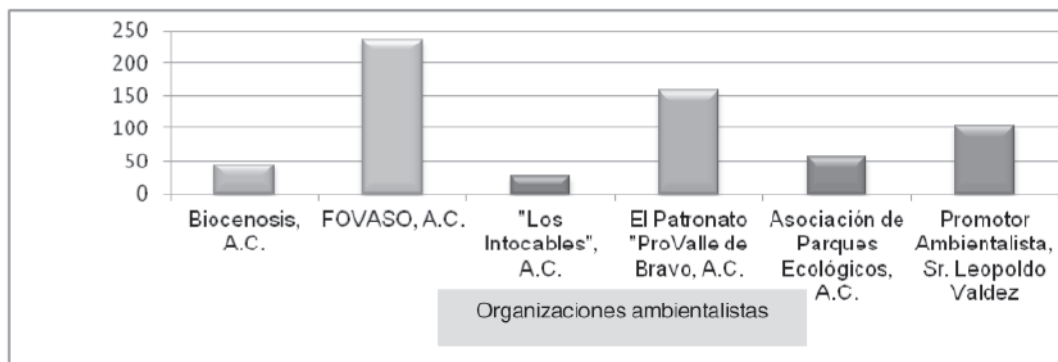
Para institucionalizar el proceso de creación y reforzamiento de las OSC u organizaciones ambientalistas en 2004 el Gobierno Federal creó la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil que reconoce una serie de derechos y obligaciones de las organizaciones ambientalistas, las cuales se crean para velar por el derecho que tiene todo mexicano de gozar de un medio ambiente sano y equilibrado

(23) Su esposa, María de los Angeles Mijares y sus tres hijos regresaron de Managua el 7 de agosto del 2001, para esperar la repatriación de este exfuncionario, quien a su regreso quedó libre y contó con tres días para presentarse ante el juez que llevaba su caso. Véase periódico *El Financiero*. (Jueves, 9 de agosto del 2001). Sociedad, (p. 42).

para su desarrollo y bienestar social. Estas organizaciones tienen el derecho de recibir transferencias gubernamentales, de empresas y particulares y como obligación aplicar estos recursos para el objetivo social para el cual fueron creadas, aunado a su respectiva rendición de cuentas.

Asimismo, al considerar los resultados de la encuesta realizada a los habitantes de las siete localidades (gráfica II), las organizaciones que fueron reconocidas por la labor que realizaron en el medio ambiente al promover la participación de las personas de estas localidades en los trabajos de preservación y protección forestal en Monte Alto fueron: FOVASO, el Patronato ProValle de Bravo y el Promotor Ambientalista, Sr. Leopoldo Valdez Cruz, y en menor escala Biocenosis y “Los Intocables”.

Gráfico II — Número de viviendas que dijeron conocer a la organización ambientalista a partir de su desempeño en la localidad (2010)



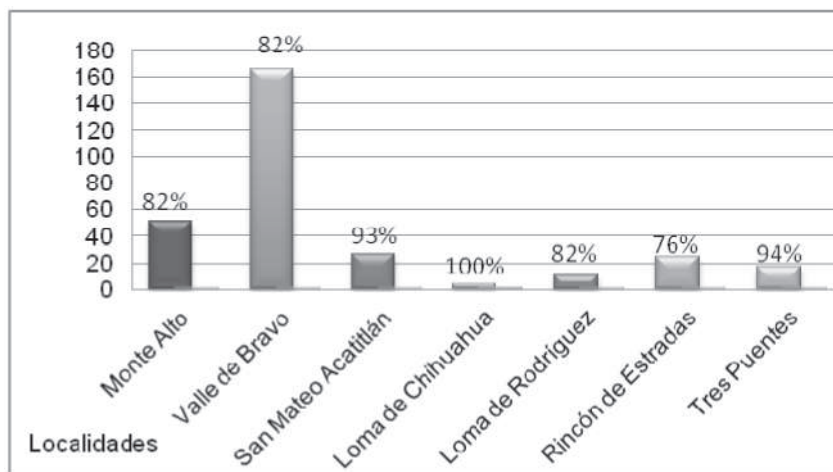
Fuente: Elaboración de las autoras con información de los cuestionarios aplicados a las viviendas encuestadas en las localidades de la región.

De igual forma, el 87% del total de las personas encuestadas en las localidades cercanas al ANP, consideró adecuado que Monte Alto fuese un Parque Natural Recreativo (gráfico III) debido a que la importancia de Valle de Bravo como un espacio para fomentar el deporte y la recreación. Ahora, lo imperioso es incluir a un mayor número de personas de estas localidades en las labores de conservación. Desde esta perspectiva, las organizaciones ambientalistas jugaron un papel muy importante ya que construyeron vínculos para promover la acción colectiva en la aplicación de las medidas que señalan las leyes y políticas forestales que ha diseñado el gobierno para proteger los recursos forestales.

A pesar de que las organizaciones ambientalistas tuvieron sus diferencias en cuanto a sus objetivos (cuadro II) al trabajar en conjunto se mostraron flexibles y comprensivas lo cual impidió la burocratización de sus acciones pues constantemente buscaron alternativas para solucionar el problema de la deforestación en Monte Alto. Por ello las organizaciones ambientalistas, aún con sus propias diferencias y dificultades para articularse actuaron en el “aquí y ahora” como acción colectiva, impulsaron iniciativas ambientalistas que desafían la política forestal ya que ponen en evidencia las ineficiencias e ineficacias de la estructura administrativa del Estado — organismo que incurre en injusticias al no cumplir con la misión para la cual fue creada, provocando con ello, la falta de servicios ambientales y deteriorando las condiciones de vida de las localidades cercanas a Monte

Alto. Esta situación suscitó que las organizaciones ambientalistas se solidarizarán entre ellas conformando la Asociación de Parques Ecológicos de Valle de Bravo, A. C. para erradicar la problemática forestal.

Gráfico III — Porcentaje de viviendas que consideran adecuado que Monte Alto sea un Parque Natural Recreativo (2010)



Fuente: Elaborado por las autoras con información de los cuestionarios aplicados a las viviendas encuestadas en las localidades de la región.

Por añadidura, desde abril de 1999 las organizaciones ambientalistas publicaron artículos de divulgación en la revista “el Canto de la Cúa”⁽²⁴⁾ referentes a la problemática ambiental de la Cuenca de Valle de Bravo y las acciones para contrarrestarla. El objetivo de tal publicación fue crear conciencia sobre la problemática ambiental que vive en la actualidad esta cuenca; así como también llevar a cabo proyecciones de cine comunitario e impresión de una variedad importante de folletos que promovieron la conservación y protección del medio ambiente y sus recursos naturales en Valle de Bravo.

Una de las limitantes que tuvo el quehacer de las organizaciones ambientalistas fue siempre la falta de recursos para desarrollar sus actividades ambientalistas. Ante esto, Asimismo, para promover la participación de diversas instituciones que contribuyan con recursos monetarios, materiales, humanos y técnicos, necesarios para establecer la agenda de trabajo que requiere la preservación del ANP de Monte Alto, se estableció en el 2001, un **Comité Organizador Interinstitucional** especial para la gestión de Monte Alto⁽²⁵⁾, que ha estado conformado por todas aquellas instituciones que son responsables del medio ambiente y sus recursos naturales; junto con la participación de las escuelas y voluntarios, que será impulsada mediante intensas campañas de difusión y promoción dirigidas a la

(24) Existen en la actualidad, ocho publicaciones del “Canto de la Cúa”, las cuales analizan temas como “Monte Alto, lugar de depredación” (año 1, número 1, julio de 2010); otros temas como “Necesaria la participación social en el ordenamiento ecológico de Valle de Bravo”; “Acuerdos y diferencias entre organizaciones de Valle de Bravo y el gobierno”; “El crecimiento de Valle de Bravo a costa de su patrimonio natural”, entre otros más.

(25) Un ejemplo de ello, lo constituyó el conjunto de apoyos que se dieron entre las organizaciones ambientalistas, la CEPANAF, la Secretaría de Educación Básica, PROBOSQUE, SEMARNAT y la población en general, para desarrollar la restauración de suelos y reforestación de Monte Alto, en junio y julio del 2001.

población, realizadas por las organizaciones ambientalistas. Esta forma de cooperación sería idónea porque los recursos económicos se aplicarían más eficientemente, ya que habría varios interesados en resolver verdaderamente la problemática forestal de Monte Alto, ya que estarían cooperando, no sólo económicamente, sino también participando en las labores de conservación. De esta manera, en septiembre del 2001, se firmó un Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración, constituido entre la Secretaría de Ecología (gobierno del estado de México), el gobierno municipal de Valle de Bravo y el Patronato ProValle de Bravo, A. C., en el que cada uno de estos miembros ha invertido \$ 50,000.00 para preservar el patrimonio natural que constituye Monte Alto. Aunque en este fideicomiso estaría haciendo falta la participación de las comunidades, ya no digamos como inversionistas, debido a que carecen de las condiciones materiales para participar de esta manera, pero sí sería importante, su inclusión en los empleos que se generen y en el proceso de comunicación que promovería, sobre todo, el patronato en las actividades propias de la conformación de un parque natural recreativo (Cárcamo, 2006).

6. REFLEXIONES FINALES

El análisis de las acciones colectivas en Monte Alto, es un ejemplo más de su papel en la formulación de políticas públicas. Las continuas movilizaciones de protesta de las OSC en la localidad hicieron evidentes los problemas de la región y la necesidad del diseño de una política ambiental en la región.

Los diversos riesgos ambientales, que han hecho que la comunidad de Monte Alto, atienda de manera continua estos problemas ha llevado a plantear una reafirmación de las acciones del Estado, tales como:

- a) Reuniones en la comunidad.
- b) Formulación de un plan local para el manejo de recursos forestales.
- c) Reforestación y medidas de protección (contra incendios, plagas y enfermedades arbóreas) y proyectos de educación.
- d) Proyectos de desarrollo sustentable alternativos a la explotación maderera y que llevaron a la creación de empleos en la región.
- e) Inversiones en asociaciones público-privadas para la conservación y recuperación de la zona.
- f) Educación y capacitación regional.
- g) Vínculo política ambiental con política económica (modelo Neoliberal Globalización).

Los diversos intereses en la región, hace que las políticas forestales en el ANP de Monte Alto presente una compleja y conflictiva relación en la comunidad. El tema forestal es uno de los principales problemas que presenta el Estado de México y esto se debe a varios factores conjugados: división en la administración de los recursos forestales por parte de la comunidad, la existencia de agentes externos (nuevos propietarios asentados irregularmente, intereses privados con la tala inmoderada, luchas entre diversos intereses económicos) y el enfrentamiento entre la comunidad y autoridades locales.

Derivado de las ineficiencias de las leyes y políticas forestales aplicadas en el ANP de Monte Alto la acción colectiva permitió el desarrollo de un conjunto de estrategias para generar conciencia sobre los daños y el peligro que implicaron dichas ineficiencias. Debido a ello, emergieron en los años ochenta y noventa algunas organizaciones ambientalistas quienes pusieron freno a estas políticas a través de acciones colectivas enfocadas a desarrollar proyectos de preservación y protección de la riqueza forestal de Monte Alto, lo cual significó un proceso de aprendizaje entre las instancias gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente, las comunidades vecinas y los diversos visitantes de esta ANP.

Las acciones colectivas, que representa un conjunto de formas de comunicación abierta, obedece a un factor común: la convicción de justicia de las organizaciones ambientalistas y de la comunidad. Con ello, es posible defender el derecho de los individuos al acceso y cuidado de un bien común como lo es un medio ambiente sano y equilibrado y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, para el desarrollo de toda forma de vida y de las posibilidades productivas del país. Esta idea de justicia está plasmada en el artículo cuarto de las Garantías Individuales y el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de los artículos 1^o (fracción I) y 15 (fracciones I, XII y XIII) de la LGEEPA.

Las acciones colectivas en Valle de Bravo han adquirido la característica de una política de influencia, que en 2010 fue representada por los conocimientos, experiencias y tradiciones compartidas socialmente, cuyos contenidos se encontraron en los planes de manejo de Monte Alto; en el proyecto para la implementación de un parque natural recreativo autosustentable en Monte Alto; en la puesta en marcha de los cursos-taller, que promovieron el manejo sostenible de los recursos naturales; en los programas de restauración de suelos y reforestación, denominados “Jornadas por Monte Alto”; en el proyecto Cimás y Cañadas; en los programas de comunicación, por medio de radio, prensa y publicaciones, y recientemente, su participación en el Plan de Ordenamiento de la Cuenca de Valle de Bravo (organizado por Probosque, gobierno de Valle de Bravo y SEMARNAT, concretamente con la Propuesta Técnica para incluir la Participación Social en la elaboración de este Ordenamiento Ecológico de Valle de Bravo.

La unión de esfuerzos entre instituciones de la sociedad civil y el gobierno, que antes era impensable su vinculación porque se mantenía la idea de que sus ideologías eran totalmente disociadas, pero ahora que los problemas socioambientales han llegado a su punto álgido, no sólo en América Latina, sino en el mundo entero, convergen para solucionar realmente una problemática forestal que afecta de manera directa al equilibrio ambiental no sólo de Valle de Bravo, sino de otras poblaciones. La gravedad de la problemática forestal hizo posible la movilización social de varios actores con un objetivo común que era el recuperar forestalmente a Monte Alto, que desde principios del siglo XX era como el “monte selvoso”, que envolvía con singular belleza al valle fértil, regado por todos los ríos que bajaban de este hermoso cerro redondeado⁽²⁶⁾.

(26) Joaquín Arcadio Pagaza, famoso poeta vallesano escribió en 1905 unos poemas acerca de Monte Alto, en ellos, se describe la belleza natural que en aquel entonces predominaba en este zona de Valle de Bravo y constituyen quizá la única evidencia de cómo era antes este hermoso lugar. Véase Biocenosis, A. C. (1997). *Plan de Manejo de Monte Alto*.

Este caso de estudio es un ejemplo de una microrregión que comparte con otros países de América Latina y el mundo los efectos negativos de la globalización, pero que replantea al mismo tiempo sus posibles soluciones.

Sin embargo una de las principales limitantes de este estudio es que la sociedad civil representada en este caso por las organizaciones ambientalistas se ve afectada por la existencia de conflictos e intereses económicos y políticos que tienen los gobiernos federales, estatales y locales en torno al medio ambiente (Mattar and Reis, 2010) que impiden que las organizaciones ambientalistas puedan emprender acciones que limiten con firmeza el deterioro forestal de Monte Alto. En el caso particular de los asentamientos humanos irregulares en esta ANP, podemos ver que hay casas residenciales en la parte alta de Monte Alto, cuya principal vista es la laguna de Valle de Bravo. Si históricamente el gobierno en sus tres niveles no ha podido frenar esta problemática, entonces las labores de reforestación y protección del medio ambiente son imposibilitadas por la falta de eficacia gubernamental para frenar estos asentamientos. Además en el caso de la tala clandestina que se realiza a altas horas de la noche en esta ANP, no hay ningún control de este problema, debido a que falta la vigilancia nocturna, que impida la delincuencia de infractores ambientales, pero la principal causa de este último problema, entre otros, es que la política forestal no está vinculada con la política económica que asegure la inclusión de las personas que viven en condiciones de rezago social, además de reforzar administrativamente las acciones de la PROFEPA que limite la delincuencia ambiental y la corrupción. Razón por la cual la participación y rol de la sociedad civil en la arena ambiental requiere de fomentar más la investigación y la elaboración de propuestas, ya que la problemática del medio ambiente impide aplicar primero, el concepto de desarrollo sustentable (elaborado por Gro Brundtland en “Nuestro Futuro Común” de 1987) y segundo está en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas como una prioridad en la búsqueda de soluciones.

Agradecimiento a la Maestra Alexandra Marissa Cano Mosqueda (Catedrática de la Universidad de Guanajuato, Campus Irapuato, México) por su valioso apoyo en la traducción en inglés del resumen de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, Ulrich; Giddens Anthony; Lash, Scott. *Modernización Reflexiva*. Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno. Madrid: Alianza Editorial, 1996. p. 261-265.
- BIOCENOSIS, A. C. (1997). *Plan de Manejo de Monte Alto*. Valle de Bravo, Estado de México, México.
- BIZBERG, Ian. El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales. En: VEGA CANOVAS, Gustavo. *México, los retos ante el futuro*. México: El Colegio de México, Fondation Konrad Adenauer, p. 1-31, 2007 disponible en: <<http://cei.colmex.mx/PDFs/Prof%20Bizberg/el%20papel%20de%20la%20sociedad%20civil.pdf>> Acceso en: 23 feb. 2010.
- CÁRCAMO Solís, María de Lourdes. *La problemática forestal de Monte Alto, Valle de Bravo (1994-2004), un caso de reconstrucción de la sociedad civil*. México: tesis doctoral, Universidad Iberoamericana, A. C., p. 1-241, 2006.
- COHEN Jean L. y ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1995.
- CONAPO. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion> Acceso en: 27 dic. 2012.

CONEVAL. Disponible en: <<http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx#.UQL7BWdWLD0>> Acceso: 27 dic. 2012.

ESCUADERO, Edmond Frederic Grieger. Las Acciones Colectivas en el ámbito del Derecho Ambiental. Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales. *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, México, n. 38, año 7, ago./sep. 2010.

FINANCIERO, El (Periódico). Sección Sociedad, p. 42, jueves 9 de agosto de 2001.

GIDDENS, A. Las consecuencias perversas de la modernidad. Fundación Dialnet, p. 33-72, 1996.

HABERMAS, Jürgen, Pensamiento postmetafísico, versión castellana de Manuel Redondo, México, D.F.: Taurus Humanidades, 1990.

INEGI. *Anuarios estadísticos y censos de población y vivienda*. México, 1995, 2005 y 2010.

LARSON, Jorge y SARUKÁN, José. Cuando los bienes comunes son menos trágicos: dominios eminentes y privilegios comerciales en la valoración patrimonial del medio rural. *INE, SEMARNAT Gaceta Ecológica*, México, n. 67, p. 7-27, abril-junio 2003.

LEFF, Enrique. *El Saber Ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Editorial siglo XXI, 1998. p. 1-276.

LÓPEZ Maya, Margarita y LANDER, Luis E. Novedades y continuidades de la protesta social en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencia Social*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, vol. 12, n. 1, ene./abr. 2006.

MATTAR, Luciano and REIS, Bruno P. W. *Collective Action and Agent-Based Models: Adding Diversity to a Rational Choise Model*. Brazil: Second Brazilian Workshop on Social Simulation, 2010. p. 41-46.

MERLINSKY, Gabriela. La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público. *Revista Temas y debates*, Argentina, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. n. 15, p. 35-60, 2008.

OLSON Marcur. *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa, 1999. p. 1-147.

RUIZ, Arminda. *El perfil de la protesta ambientalista: Estudio de la acción colectiva conflictiva en la década de los noventa en el Estado de México*. Sociedad Latinoamericana, 2011. Recuperado en: <<http://sociedadlatinoamericana.bligoo.com/el-perfil-de-la-protesta-ambientalista-en-la-decada-de-estado-de-mexico>> Acceso en: 23 oct. 2012.

SEDAGRO, Romano. *La sustentabilidad como alternativa social*. Disponible: <<http://www.uaemex.mx/plin/psus/rev6/e04.html>> Acceso en: 17 abr. 2006.

SEMARNAT. *El programa de servicios ambientales en áreas nacionales protegidas*. 2012. Disponible en: <<http://www.conanp.gob.mx/acciones/programa.php>> Acceso en: 20 abr. 2007.

SOMUANO, Fernanda. Organizaciones civiles: formación y cambio. In: LOAEZA, Soledad; PRUD'HOMME, Jean Francois (Coords.). *Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México, vol. 14, 2010, p. 164-169.

TAPIA, Mónica. *La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada*, 2011. México; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 8-20. Disponible en: <<http://www.alternativasociales.org/node/530>> Acceso en: 20 ene. 2013.

TOLEDO, A. Hacia una economía política de la biodiversidad y de los movimientos ecológicos comunitarios. *Revista Chiapas*, n. 6, 1998. Recuperado el 12 julio 2005 de: <<http://www.ezln.org/revistachiapas/TOLEDO6.html>>.

VERDUZCO, Basilio. Contribuciones del ambientalismo a la movilización de la sociedad civil: un modelo interpretativo de la experiencia en la frontera México-Estados Unidos. *Región y Sociedad*, vol. XIII, n. 22, p. 1-44, 2001.

WORLD BANK. Advancing Sustainable Development. The World Bank and Agenda 21. *Environmentally sustainable development Studies and Monographs*, n. 19, 1997.

CONSTRUINDO O SINDICALISMO TRANSNACIONAL: O CASO DOS TRABALHADORES NA *JOHNSON CONTROLS* DO MÉXICO (PLANTAS FINSA E INTERIORES)^(*)

BUILDING TRANSNATIONAL UNIONISM: THE WORKERS IN JOHNSON CONTROLS CASE (FINSA AND INTERIORES PRODUCTION PLANTS)

*Katiuscia Moreno Galhera Espósito^(**)*

Resumo: Uma das estratégias dos sindicatos, diante da queda geral dos níveis de sindicalização e a constante desregulamentação do trabalho, é a atuação em nível transnacional, por meio de redes de informação, comunicação e mobilização globais. O objetivo do presente artigo é analisar uma dessas redes. Especificamente, a internacionalização da campanha de trabalhadores em duas *maquilas* estadunidenses e o papel da Federação Internacional dos Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas (FITIM). O exame será realizado a partir de fontes primárias como: entrevistas com militantes e especialistas, notícias de jornais, acordos etc. Ao final esperamos demonstrar a ação das redes internacionais de sindicatos e seus resultados.

Palavras-chave: Globalização; Sindicalismo transnacional; Redes de informação; Federação Internacional dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica (FITIM).

Abstract: One of the strategies of unions, to fight against the overall decline in levels of unionization and the constant labor deregulation, is acting transnationally through information networks, global communication and mobilization. The aim of this paper is to analyze one of these networks. Specifically, the analysis is on the internationalization of the campaign of workers in two U.S. *maquilas* and on the role of the International Metalworkers' Federation (IMF). The exam will be held from primary sources such as interviews with experts and activists, newspaper reports, agreements and so on. At the end we hope to demonstrate the action of the international networks of trade unions and their results.

Keywords: Globalization; Transnational unionism; Information networks; International Metalworkers' Federation (IMF).

(*) O artigo está baseado a dissertação de mestrado, intitulada "Transnacionalização das relações de trabalho: o caso da maquila estadunidense Johnson Controls (planta FINSA e Interiores) e o papel da Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas (Fitim)", defendida pela autora em 2012 junto ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PUC-SP/Unesp/Unicamp).

(**) Doutoranda em Ciência Política (UNICAMP). Mestre em Relações Internacionais (PPGRI San Tiago Dantas). E-mail: <kgalhera@yahoo.com.br>. Recebido em 17.05.2013 e aceito em 10.06.2013.

INTRODUÇÃO

As questões relacionadas ao mundo do trabalho são temas debatidos não apenas na Academia, mas também por diversos grupos políticos e sociais no bojo das sociedades.

As bases de atuação nacional dos movimentos operários foram em parte erodidas — notadamente nos países de industrialização avançada — sobretudo pela internacionalização das empresas na era “pós-fordista” [COX, 1996 (1991)] ou da “acumulação flexível” [HARVEY, 2007 (1989)], intensificada a partir da década de 1970, que trouxe como consequência uma nova configuração mundial da produção, aprofundando a divisão internacional do trabalho já existente.

Se as empresas multinacionais possuem estratégias de internacionalização da produção, existem casos em que as estratégias dos sindicatos no mesmo âmbito trouxeram benefícios aos trabalhadores, como na construção de redes sindicais na empresa brasileira Gerdau a partir dos Estados Unidos⁽¹⁾.

Outros exemplos se relacionam com as ações das Federações Sindicais Internacionais (FSIs) ou *Global Union Federations* (GUFs). Especificamente, versaremos sobre a atuação de nosso objeto de estudo, a Federação Internacional de Trabalhadores das Indústrias Metalúrgicas (FITIM)⁽²⁾, uma FSI do ramo metalúrgico, na campanha promovida em benefício dos trabalhadores da *maquila*⁽³⁾ estadunidense de fabricação de autopeças, a *Johnson Controls* (JC). Partimos da hipótese de que as organizações sindicais e as instituições e fóruns internacionais, apesar de não possuírem os mesmos instrumentos de poder dos Estados, são capazes de constranger e influenciar outros atores (nesse caso, as empresas multinacionais e o Estado mexicano) para fazê-los alterar seu comportamento na relação entre capital e trabalho a favor dos trabalhadores. No entanto, e conforme já foi demonstrado por outros pesquisadores, a grande mobilidade relativa do capital, se comparada à localidade e estagnação do trabalho, apresenta uma força muito maior, e decisiva, no eterno embate entre capital e trabalho (CASTELLS, 1999, p. 476; VIGEVANI, 1998, p. 334; WATERMAN *apud* SANTOS, 2005, p. 93). Para a elaboração deste trabalho utilizamos de fontes primárias, como reclamações junto à OIT e entrevistas.

1. CONSTRUINDO O SINDICALISMO TRANSNACIONAL: ANTECEDENTES

Os sindicatos nacionais no México enfrentam inúmeros problemas relacionados ao sindicalismo cooptado pelo Estado — ou corporativista — e às leis, que dificultam a ação de sindicatos independentes. Ao apontar que existem casos em que a construção de redes sindicais internacionais — ou transnacionalismo sindical — obteve êxito, pretendemos sugerir que essa pode ser uma opção ao tradicional sindicalismo local.

(1) Ver: GRAY, Chad. *Metalúrgicos sem fronteiras: Building a Global Union at GERDAU*. 2009. 177 p. Dissertação (Master of Science). Universidade de Cornell, Ithaca, 2009.

(2) AFITIM é uma associação de sindicatos nacionais que opera transnacionalmente.

(3) A região da *maquila* funciona como zona franca, sem qualquer conexão com a cadeia produtiva do parque industrial mexicano (GORENDER, 1997, p. 339-340).

Nossa intenção neste artigo é assinalar os êxitos e malogros do sindicalismo transnacional construído a partir de suas plantas específicas: FINSA e Interiores. A JC fornecia peças para a Daimler/Mercedes-Benz, BMW, Chrysler/Fiat, Nissan, Volkswagen e Ford, sendo que pelo menos quatro Acordos Marco Internacionais (AMIs)⁽⁴⁾ foram assinados com a FITIM e poderiam ter sido utilizados em favor dos trabalhadores, mesmo com as desvantajosas características da legislação mexicana.

AJC é uma multinacional de matriz norte-americana baseada em Milwaukee, Wisconsin (WI). Possui aproximadamente 90 subsidiárias, tem participação direta ou indireta em mais de 125 países, dentre eles Brasil, China e México, e emprega mais de 140 mil pessoas em todo o mundo (JOHNSON CONTROLS, 2011, s. p.).

À época deste estudo (2012), a empresa contava com mais de 30 sucursais no México (distribuídas entre *head quarters*/administradoras, unidades comerciais, residenciais ou produtivas), sendo que 13 eram plantas produtivas, localizadas em Ciudad Juarez (três unidades); Ramos Arizpe e Lerma (duas unidades em cada); Monclova, Saltillo, Puebla, Tlaxcala, Matamoros e Reynosa (uma unidade em cada cidade) (JOHNSON CONTROLS, 2012, s. p.). Neste trabalho, versamos sobre duas plantas: a FINSA (localizada em Puebla) e a Interiores (localizada em Tlaxcala). Ambas podem ser caracterizadas como *maquiladoras*.

1.1. A SITUAÇÃO DOS TRABALHADORES

Parte da força de trabalho da planta era subcontratada por diversas empresas terceirizadas, sendo que a empresa One Digit era a que fornecia mão de obra com maior frequência para a JC (FITIM, 2009a, p. 24; UNITED AUTO WORKERS *et al.*, 2010, p. 2). Podemos afirmar que a condição dos trabalhadores da One Digit na JC é um caso de subcontratação da quarteirização, já que a JC é uma terceirizada das grandes montadoras, que, por sua vez, subcontrata empregados de outras terceirizadas, dentre elas a One Digit.

Os trabalhadores da JC no México muitas vezes tiveram seus direitos desrespeitados, com frequência, em descumprimento aos direitos fundamentais previstos pela OIT, como discriminação de gênero (diferença salarial, câmeras nos armários das mulheres, assédio sexual, constrangimento e demissão de grávidas); más condições de trabalho; horas extras e descontos do seguro de saúde abusivos; falta de representação sindical de fato; contratos individuais em detrimento dos contratos coletivos (em sua maioria, temporários); e diminuição progressiva até a eliminação de bônus salarial, dentre outros (FITIM, 2009c, p. 24-26; IVANOU, 2010a, s. p.; UAW *et al.*, 2010, s. p.; OIT, 1951, s. p.).

Nas duas plantas analisadas neste trabalho, existiam contratos de *protección*⁽⁵⁾. Um deles era adotado pelo sindicato de papel⁽⁶⁾ na planta JC FINSA (*Confederación Regional*

(4) Os AMIs são acordados entre os dirigentes sindicais das FSI e os diretores das matrizes de multinacionais (MNCs). Em tese, esses acordos atuam em cascata: as matrizes notificam as filiais de seu conteúdo, atingindo a base dos trabalhadores das empresas que celebraram os contratos.

(5) São firmados entre patronato e empresas privadas (geralmente, escritórios de advocacia) para aparentemente representarem trabalhadores. Na prática, são uma forma de fragilizar o movimento de trabalhadores mexicano.

(6) Sindicatos de *papel* ou fantasmas são, como o próprio nome sugere, instituições legais que exercem suas funções como representantes dos trabalhadores apenas no papel. Na prática, se estabelecem em dada empresa para receber contribuições sindicais sem gerar benfeitorias efetivas aos trabalhadores.

Obrera Mexicana — CROM) e outro, pelo sindicato de papel na planta JC Interiores (*Confederación de Organizaciones Sindicales* — COS).

Essa conjunção de fatores — *maquilas*, contratos de *protección*, condições ruins de trabalho, baixos salários, inexistência de sindicalização de fato etc. — formaram a base para o descontentamento dos trabalhadores nas plantas da empresa.

1.2. A FORMAÇÃO DA COALIZÃO

A busca dos trabalhadores da planta FINSA da JC por um novo sindicato foi um evento de longa duração (mais de quatro anos), tendo se iniciado antes e terminado depois do desenrolar de outra história similar, ocorrida na planta Interiores.

A longa caminhada dos trabalhadores da FINSA se iniciou de forma “tradicional”, ou seja, a partir da insatisfação com o “estado de coisas” no local de trabalho. Em outubro de 2006, um grupo de trabalhadores da FINSA passou a se reunir com integrantes do *Centro de Apoyo al Trabajador* (CAT, uma Organização Não Governamental) para discutir suas necessidades e a contínua incompetência do sindicato em atendê-las. Durante os meses seguintes, os operários estudaram as leis mexicanas de trabalho e os contratos coletivos de outras plantas, e formaram a Coalición Organizativa de Trabajadores y Trabajadoras de JC (COT-JC), que, no ato de sua fundação, contava com 30 membros. Na ocasião, os trabalhadores ainda não tinham acesso aos seus próprios contratos (FITIM, 2009a, p. 25-26; IVANOU, 2010a, s. p.; UAW *et al.*, 2010, p. 1-5).

A JC e a CROM reuniram então os trabalhadores em uma assembleia para “alertá-los” a não esconder informações da empresa. Em junho de 2007, a CROM divulgou a formação de um comitê para tratar de negociação coletiva e revisão de pagamentos pela primeira vez, e, na mesma ocasião, passou a intimidar os trabalhadores, procurando-os em seus locais de trabalho. Alguns membros do comitê de revisão de pagamentos começaram a questionar os delegados dos sindicatos sobre as gratificações e o acordo coletivo. Como resultado, foram demitidos pela companhia, com base na Cláusula de Exclusão (*id. ibid.*). Esta cláusula concede à empresa o direito de demitir os trabalhadores não sindicalizados; entretanto, no caso dos sindicatos de papel, esta mesma cláusula permite que os trabalhadores que buscam a representação dos sindicatos autênticos sejam demitidos. O CROM justificou as demissões alegando que os trabalhadores procuravam um novo sindicato para se filiar. Entre os funcionários arbitrariamente demitidos, estavam Carmen Sánchez Juárez e Jorge Isidoro Aguilar Lara (*id. ibid.*). Abordaremos o caso de Carmen mais adiante.

Entre agosto e julho de 2008, a companhia identificou e demitiu mais 15 membros (aproximadamente) da coalizão. O processo para reintegração de oito desses trabalhadores, requerido na *Junta Federal de Conciliación y Arbitraje* (JFCA), seria concluído apenas em 1º de julho de 2010. Em outubro de 2008, autoridades federais e estaduais do trabalho conduziram inspeções relacionadas a salários, saúde e segurança na planta. Os inspetores identificaram 18 violações, das quais quatro requeriam ações imediatas. Apesar das solicitações dos trabalhadores, nunca lhes foi entregue uma cópia do relatório de inspeção (*id. ibid.*).

Em dezembro de 2008, a companhia despediu a maioria dos trabalhadores da *One Digit*, e passou a desligar outros, de diferentes áreas de produção, temporariamente, enquanto continuava a pagar aos seus empregados 50% de seus salários-base. Entre fevereiro e abril de 2009, cerca de 300 trabalhadores foram demitidos, incluindo membros da coalizão (*id. ibid.*). As ações da empresa eram, portanto, uma tentativa clara de desarticulação e intimidação dos trabalhadores.

2. CONSTRUINDO O SINDICALISMO TRANSNACIONAL: O PROCESSO E SEUS RESULTADOS

2.1. A QUEIXA DA FITIM NA OIT

Diversas organizações consideram que as condições trabalhistas no México (principalmente aquelas que envolvem os contratos de *protección*) são violadoras da liberdade sindical, ainda que a Convenção n. 87 tenha sido ratificada pelo país em 1950.

Por também considerar que a liberdade sindical é amplamente prejudicada em razão dos contratos de *protección* e a outros mecanismos praticados nas relações industriais do país, a FITIM apresentou sua queixa ao Comitê de Liberdade Sindical⁽⁷⁾ da OIT em fevereiro de 2009 (*Complaint n. 2.694, of violations of the freedom of association and protection of the right to join a trade union*)⁽⁸⁾. Essa denúncia cita o caso dos trabalhadores da *Johnson Controls*⁽⁹⁾, e descreve as dificuldades de trabalhadores e sindicatos relacionadas à liberdade sindical e ao direito de filiação, como consequência de brechas na legislação mexicana, destacando os seguintes aspectos:

- facilidade dos empregadores em demitir seus trabalhadores, encerrar um contrato de *protección* e acordar outro ainda mais flexível (art. 401 da *Ley Federal del Trabajo* - LFT), e em perpetuar sindicatos fantasmas (art. 923 da LFT);
- inexistência de liberdade sindical e do direito de sindicalização;
- constatação de que a grande maioria dos contratos de proteção não beneficia os trabalhadores, por atenderem apenas ao mínimo requerido por lei;
- o fato dos contratos de *protección* serem legalizados por causa da cumplicidade das autoridades do trabalho e da JCA;
- existência de restrição tipológica dos sindicatos no art. 360 e restrição de seu campo de ação no art. 527 da LFT (por ramo de atividade e *toma de nota*⁽¹⁰⁾); e

(7) É uma ramificação do Conselho de Administração que tem como objetivo examinar queixas sobre a liberdade sindical, que podem ser feitas contra os Estados-membros (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012b).

(8) FITIM, 2009a, Genebra. *Complaint of violations of the freedom of association and protection of the right to join a trade union convention 87.*

(9) A queixa cita o caso dos trabalhadores na *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) e da *Black & Decker*, além da *Johnson Controls*.

(10) *Toma de nota* é o registro dos sindicatos junto ao Poder Executivo e é um problema para os sindicatos que realmente desejam representar os trabalhadores no México, por duas razões fundamentais. A primeira diz respeito à participação do Estado nas relações capital-trabalho, descrita anteriormente. A segunda se refere à outra figura jurídica da legislação mexicana, o princípio de *titularidad*. De acordo com esse princípio, o sindicato que conseguiu seu registro (*toma de nota*) junto ao Executivo (em nosso caso, a *Junta de Conciliación y Arbitraje* — JCA) estará habilitado a representar

- prática de espionagem, ataques, assaltos e ameaça de perda de emprego quando os trabalhadores buscam a representação de sindicatos autênticos (FITIM, *Complaint* 2.694, 2009, págs. 9-24).

Essa denúncia ilustra a corrupção no seio do Estado pelo relato dos problemas enfrentados pelos sindicatos para serem reconhecidos na JCA. De acordo com a Federação, ao tentar o reconhecimento na *Junta*, os sindicatos encontram dificuldades como necessidade de prova de vínculo empregatício e *status* local ou federal, incluindo evidências a que dificilmente os trabalhadores têm acesso. Ademais, frequentemente, as autoridades alegavam que a documentação apresentada não era clara ou era contraditória e os trabalhadores sofriam intimidação ao confirmar seu desejo de se filiar a um sindicato autêntico (*id. ibid.*, p. 10-11).

A queixa também cita os fóruns nos quais o México participa, ressaltando que, por esse motivo, deve cumprir o princípio do *pacta sunt servanda*⁽¹¹⁾ de acordos, tratados, convenções e organismos.

O governo mexicano respondeu a esses apontamentos indicando (sobretudo, mas não somente) que a legislação mexicana não prevê desvios que tornem injustas as relações entre capital e trabalho mostradas pela FITIM.

O Comitê de Liberdade Sindical concluiu que as declarações da FITIM e as respostas do governo mexicano são contraditórias, já que enquanto a primeira defende, por exemplo, que os contratos de *protección* são observados na prática, o segundo se concentra no plano legal. Também assinalou que, em ocasiões anteriores, solicitou reformas legislativas no México para reforçar direitos sindicais, tendo observado atrasos excessivos das autoridades administrativas ou judiciais em relação a registros sindicais e ao reconhecimento de certas juntas diretivas sindicais, além de ter tomado conhecimento do uso da violência entre facções sindicais buscando representação. Por fim, apontou que apesar das cláusulas de *exclusión* serem consideradas inconstitucionais pela Suprema Corte são observadas na prática (*id. ibid.*, p. 257).

Diante desse quadro, a OIT convidou o governo mexicano a tomar medidas cabíveis e procurar fomentar um diálogo construtivo com as organizações de trabalhadores e empregadores sobre as cláusulas de *exclusión*, a representatividade mínima para a negociação coletiva e a alegada parcialidade e ineficiência das JCA. Solicitou também que respondesse às declarações da FITIM relativas aos contratos de *protección* e aos casos de empresas apresentados⁽¹²⁾ (*id. ibid.*, p. 257-258).

A FITIM continuou a observar de perto a situação dos trabalhadores da JC. A denúncia junto à OIT foi uma tentativa de despertar a atenção do Estado mexicano e da comunidade internacional. Ao Estado, a denúncia apontava mais uma vez as falhas legislativas e o *gap* entre a ratificação da convenção e a realidade; à comunidade internacional, chamava

os trabalhadores. Assim, uma vez que o sindicato possui a *toma de nota* (sendo esse sindicato de papel ou não, tendo boas intenções ou não), terá o direito de “representar” os trabalhadores de determinada localidade. Dito de outra forma, a lei claramente proíbe o pluralismo sindical (BAHENA, 2009, p. 72).

(11) Do latim: “os pactos devem ser respeitados”, com base no princípio da boa-fé.

(12) Petróleos Mexicanos (PEMEX) e *Johnson Controls*.

a atenção de investidores, empresas, organizações e outras partes interessadas para as possíveis condições domésticas no México. Além da denúncia apresentada em 2009, a FITIM divulgou, em 2010, pela sua revista bianual *Metal World*, o caso dos trabalhadores mexicanos.

É assim que a FITIM promove suas ações, por meio da publicidade, já que não tem a seu favor o poder de coação e coerção do Estado ou o mecanismo tripartite da OIT, e esse procedimento já é bastante conhecido entre os sindicalistas.

2.2. CAMPANHAS E OS PRIMEIROS RESULTADOS: A PLANTA INTERIORES

Os trabalhadores de ambas as plantas abordadas resolveram se filiar ao Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM, também conhecido como “Los Mineros”) no final de 2009, formando a comissão da sessão 308 do SNTMMSRM (com registro legal no México). Esse sindicato mantém parceria com o *United Steelworkers* (USW), sindicato estadunidense, e é filiado à FITIM. Segundo seu secretário, Sergio Beltrán, estavam sendo tomadas as medidas necessárias para receber a filiação dos trabalhadores das duas plantas da JC, dentre elas, a tentativa de um contato com a administração da empresa. O secretário relatou ainda que, para que isso ocorresse, seria importante que as Federações Sindicais Internacionais (incluindo a FITIM) atuassem como mediadoras e facilitadoras das reuniões com a companhia (*apud SOLIS*, 2010, s. p.).

A FITIM já promovia uma campanha global contra os contratos de *protección* antes da queixa contra o governo mexicano na OIT. *The International Campaign Against Protection Contracts in México* mantinha parcerias com grupos da sociedade civil, como a *Universidad Autónoma de México* (UNAM) e outras organizações internacionais. Os principais objetivos da campanha eram “identificar, denunciar e erradicar os contratos de proteção” (IVANOU, 2010b, s. p., tradução nossa).

Em 20 de maio de 2010, a FITIM engendrou outra campanha, denominada *Call for action*, após agressões sofridas por dois antigos trabalhadores da JC (abordaremos o caso com mais detalhes adiante). A campanha se baseava em três solicitações: o envio, pelos seus filiados, de uma carta ao governo mexicano, pedindo a segurança dos dois trabalhadores, de seus familiares e dos integrantes do CAT; a investigação dos sindicatos de papel; e o respeito aos direitos fundamentais do trabalho e à Convenção n. 87 (GARDNER, 2010a, s. p.). A FITIM também enviou uma cópia dessa carta às autoridades governamentais⁽¹³⁾ (MAQUILA SOLIDARITY NETWORK *et al.*, 2010).

Em 25 de maio de 2010, 400 trabalhadores da planta Interiores assinaram cartões de filiação ao sindicato Los Mineros, acompanhados de integrantes do CAT e do Comitê

(13) Felipe de Jesus Calderon Hinojosa (Presidente Constitucional da República Mexicana em exercício), Fernando Gómez-Mont Urueta (Secretário-Geral do Governo), Arturo Chávez Chávez (Procurador-Geral da República), Javier Lozano Alarcón (Secretário do Trabalho e Previsão Social), Mario Marín Torres (Governador do Estado de Puebla), Héctor Ortiz Ortiz (Governador do Estado de Tlaxcala), Raúl Plascencia Villanueva (Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos), Marcia Maritza Bullen Navarro (Presidente da Comissão de Direitos Humanos do Estado de Puebla), Jesús Ortiz Xilotl (Presidente da Comissão de Direitos Humanos do Estado de Tlaxcala).

Executivo Nacional do novo sindicato, manifestando assim seu desejo de anular o contrato de *protección* com o sindicato de papel vigente, a COS. Também solicitaram à empresa o pagamento da participação nos lucros prevista, e as demandas foram apresentadas à diretora de recursos humanos da planta, Maricela Rodriguez. A companhia se negou a eliminar a COS, argumentando que essa iniciativa cabia aos trabalhadores, e não à empresa. No dia 26 do mesmo mês, um veículo com 70 membros da COS adentrou o pátio da JC, se aproveitando de um simulacro de incêndio realizado para retirar os funcionários de dentro da companhia; porém, os trabalhadores não se deixaram enganar. Após o incidente, o CAT passou a manter vigilância sobre o pátio [ESPINOSA (2010?), p. 1-4; GARDNER, 2010b, s. p.].

Segundo o *United States Labor Education in the Americas Project* (USLEAP), nesse mesmo dia, representantes da *Secretaría Federal del Trabajo* foram até a JC Interiores, e a empresa permitiu também que os 70 integrantes da COS entrassem em suas dependências. A greve iniciou-se no mesmo dia e, por três dias consecutivos, 342 trabalhadores cruzaram os braços. A capacidade da planta de atender a grandes clientes caiu vertiginosamente. Finalmente, os trabalhadores conquistaram o direito de serem representados pelo sindicato Los Mineros, no final do mesmo mês. Ao que tudo indica, “a pressão de ações solidárias locais e internacionais fizeram com que o representante da JC, o subsecretário do trabalho no estado de Puebla e o presidente da *Delegación Federal del Trabajo de Puebla* chegassem e pedissem para negociar com os trabalhadores” (*apud* GARDNER, 2010c, s. p., tradução nossa). Nessa ocasião, foram feitos os seguintes acordos:

- a *Johnson Controls* finalizará sua relação legal com a COS;
- a *Johnson Controls* reconhecerá a liberdade sindical, manifestada pelo desejo de se filiar a Los Mineros (SNTMMSSRM) e, em consequência, a *Johnson Controls* providenciará todo o suporte necessário para o registro do acordo coletivo;
- a companhia não tomará nenhuma medida legal contra os trabalhadores com base na paralisação;
- não haverá represálias contra os trabalhadores que participaram do movimento;
- a companhia pagará 100% do tempo perdido na paralisação;
- os trabalhadores receberão \$ 100 de bônus em 31 de maio;
- os trabalhadores retornarão ao trabalho no dia 31 de maio;
- os representantes dos trabalhadores não enviarão comunicados à companhia no México ou à matriz nos Estados Unidos sobre situações trabalhistas que não são verdadeiras;
- a companhia oferecerá emprego aos trabalhadores subcontratados da *One Digit*. (GARDNER, 2010d, s. p., tradução nossa).

Diversos sindicatos adotaram resoluções no sentido de oferecer suporte aos trabalhadores da planta JC FINSA, exigindo que a companhia respeitasse seus direitos, a exemplo do que já acontecera na planta Interiores, cuja conquista foi resultado de uma reunião que incluiu trabalhadores e sindicatos da Alemanha, Bélgica, Eslováquia, Espanha, França, Polônia e República Checa, e instituições como *European Metalworkers' Federation* (EMF),

European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation (EMCEF), *European Trade Union Federation — Textiles, Clothing and Leather* (ETUF-TCL) e a *UNIGlobal Union*. Essas entidades manifestaram sua satisfação em relação aos resultados obtidos pelos trabalhadores da planta Interiores, lembraram os direitos garantidos pelas Convenções ns. 87 e 98 da OIT e destacaram o monitoramento que a mesma exerceu sobre a questão (EUROPEAN METALWORKERS' FEDERATION *et al.*, 2010, s. p.).

A situação parecia estar resolvida na JC Interiores. Com efeito, a carta conjunta dos sindicatos europeus parecia indicar que o caso dos trabalhadores da JC em Puebla caminhava para um final feliz.

Entretanto, se constatou que o acordo era apenas parcialmente cumprido. Novos ataques aconteceram na planta Interiores em 16 de agosto daquele ano de 2010: pessoas estranhas tiveram acesso à planta, e os trabalhadores foram destratados e atingidos por paus e pedras. Dois membros do Comitê Executivo de Los Mineros (Cándido Barreucos e Vigilio Melendez) foram agredidos dentro de um escritório da companhia, e forçados a assinar cartas de demissão sob a ameaça de armas de fogo, tendo que ser hospitalizados após o incidente. Los Mineros acredita que as pessoas responsáveis pelos atentados eram integrantes da COS (GARDNER, 2010e, s. p.; CORDERO, 2010, s. p.).

Por causa desse incidente, a FITIM pediu que seus filiados enviassem cartas à JC e ao governo mexicano, exigindo o fim da violência na planta. A carta à empresa podia ser enviada diretamente, pelo *site*⁽¹⁴⁾, e se encontrava disponível para *download*, devendo ser encaminhada a Mr. Stephen A. Roell, presidente e *Chief Executive Officer* (CEO) da *Johnson Controls*, com cópia para Jerry Okarma, vice-presidente e conselheiro geral. O *site* disponibilizava o endereço eletrônico profissional de ambos, assim como das autoridades governamentais e pessoas ligadas aos direitos humanos⁽¹⁵⁾ (GARDNER, 2010e, s. p.).

Em acordo datado de 18 de agosto de 2010, os trabalhadores da JC Interiores finalmente conseguiram o reconhecimento de Los Mineros como seu sindicato legítimo e definitivo, mas não sem antes passarem por uma nova mobilização local (uma greve de quatro dias). O contrato com a COS foi rescindido, e outro foi “registrado na JCA local, sob a seção 765 da página 383 do livro de registros da Junta, datado de seis de julho de 2005, onde um contrato coletivo de trabalho por acordo privado foi encerrado por consenso das partes sob os termos da Seção I do Art. 401 da *Ley Federal del Trabajo* [...] devidamente depositado na *Junta Local de Conciliación y Arbitraje* de Puebla, Puebla”. (JOHNSON CONTROLS SERVICES; SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES MINEROS, METALÚRGICOS, SIDERÚRGICOS, Y SIMILARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 2010, p. 3, tradução nossa).

Em outro acordo, a companhia se comprometeu a readmitir os trabalhadores obrigados a renunciar, indenizar seis trabalhadores feridos e examinar dois supervisores que fizeram

(14) Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?n=753&l=2>> Acesso em: 23 out. 2011, às 22h52m.

(15) Eram destinatários da carta: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presidente mexicano em exercício, com cópia para Javier Lozano Alarcón (Secretário do Trabalho e Previsão Social), Mario Marín Torres (Governador do Estado de Puebla) e Raúl Plascencia Villanueva (Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?n=751&l=2>> Acesso em: 23 out. 2011, às 22h54m.

“vista grossa” aos maus-tratos infligidos aos líderes. O acordo foi realizado entre a empresa, *Los Mineros* e a comissão dos trabalhadores⁽¹⁶⁾.

Entretanto, para infelicidade dos trabalhadores da JC Interiores, o novo acordo, mais uma vez, foi apenas parcialmente cumprido. Além disso, existiam rumores de fechamento dessa planta.

Em nove de abril de 2011, *Los Mineros* fizeram sua primeira negociação com a empresa, quando houve uma tentativa fracassada de “recontagem” de trabalhadores interessados em tê-los como seus representantes. Já o governo do estado negou o reconhecimento do contrato firmado com a COS, ponto decisivo para o reconhecimento do novo sindicato. Dentre as benesses concedidas aos trabalhadores, destacamos: aumento salarial de 7,5% (contra 1% ou 2% geralmente negociados entre a COS e a empresa); acréscimo na ajuda escolar, que passou de 600 para 650 pesos por filho; o seguro de vida por morte natural, que era de 12.000 pesos, passou para 35.000 pesos; e o seguro de vida por acidente de trabalho subiu de 12.000 para 45.000 pesos (JIMÉNEZ, T., 2010, s. p, IVANOU, 2011, s. p.).

2.3. DO USO DA VIOLÊNCIA (A REAÇÃO DOS SINDICATOS DE PAPEL)

Como foi dito anteriormente, antes das conquistas obtidas pelos trabalhadores da planta Interiores, em agosto de 2010, os trabalhadores da planta JC FINSA já haviam formado a coalizão para defesa de seus direitos. Nesse caso, o sindicato de papel que obtivera os requisitos legais de representação era a CROM, que inclusive era detentora do contrato de *protección* na fábrica.

Carmen Sanchez Juarez figurava entre as cinco pessoas eleitas pelos trabalhadores da FINSA para formar a comissão que os representaria. Esses cinco representantes, porém, foram demitidos, a despeito da fábrica estar trabalhando com 90% de sua capacidade produtiva, aparentemente por causa de suas demandas de revisão das provisões de pagamento e do acordo coletivo (IVANOU, 2010c, s. p.).

A campanha de 2009-2011, de que trataremos a seguir, foi antecedida por outra, em junho de 2007 que, no entanto, foi rapidamente suprimida. Naquela ocasião, alguns trabalhadores estavam participando da *Comisión Revisora del Reparto de Utilidades*, que exigia um novo contrato coletivo de trabalho, além da PLR (*id. ibid.*, 2010). Como mencionamos acima, os funcionários da FINSA desejavam ser representados por *Los Mineros*, a exemplo dos trabalhadores de outra planta da mesma empresa, a Interiores.

Carmen Sanchez, agora apenas integrante da coalizão do CAT juntamente com outras três desempregadas pela JC (Ofelia Morales Cote, Anabel Flores e Angélica Monte Alegre), em uma visita a suas antigas colegas de trabalho, foi seguida por Magdaleno Taxis e Marcelino Tecuapacho, integrantes da CROM, em 6 de janeiro de 2009. Em novembro do mesmo ano, esses mesmos membros da CROM fizeram ameaças aos trabalhadores da JC, dizendo que “se eles se filiassem ou abrissem as portas de sua casa aos integrantes do CAT arcaíam com as consequências” (PRODESC *et al.*, 2010, p. 4, tradução livre). Carmen seria

(16) Executive Committee of Local 308 at the Johnson Controls Services company located on the Mexico Puebla Highway n. 296 of the Industrial Park of the Resurrection, Puebla.

novamente ameaçada por Tecuapacho em 11 de abril de 2010, na vila em que morava, San Luis Teolocholco, quando se dirigia ao novo sindicato (Los Mineros) (*ibid.*, p. 4-5). Os três episódios envolvendo ameaças contra pessoas ligadas à JC eram apenas um indicativo da disposição de usar a força por parte de Tecuapacho e Taxis, da CROM. Demonstrações ainda mais enfáticas estavam por vir, em outras instituições e esferas.

Enrique Morales Montaño era, na ocasião, membro do CAT, e trabalhava junto à coalizão da JC, ao lado de Coral Juarez Melo, uma representante dos trabalhadores da JC no CAT. Em 28 de abril de 2010, Enrique e Coral dirigiam-se a Santo Toribio, em Tlaxcala, para visitar os trabalhadores, quando foram atacados e ameaçados pelo filho de 17 anos de Magdalena Taxis, que falou: “deixe de ser estúpido senão eu te mato, e deixe de fazer tanta *chingadera* contra o meu pai [...] é um recadinho de Magdalena Taxis y Marcelino Tecuapacho, que este era um aviso e que depois iriam acabar com os demais filhos da *chingada* do CAT” (*apud* PRODESCS *et al.*, 2010, p. 2, tradução nossa). Coral, tendo notado que um grupo de pessoas se aproximava, começou a gritar, pedindo ajuda a um auxiliar de polícia (*ibid.*).

De acordo com Enrique e Coral, o conselho dado por esse funcionário foi: “melhor que cheguem a um acordo e que lhes paguem os danos, porque na procuradoria seria mais difícil” (*apud* PRODESC *et al.*, 2010, p. 2, tradução nossa). Conforme nos explicou Inés González, da FES do México, muitos dos sindicatos fantasmas que possuem contrato de *protección* em um local assinam contrato legítimo em outro (informação verbal)⁽¹⁷⁾, tornando sua existência reconhecida pelos trabalhadores.

Os membros do CAT resolveram fazer sua reclamação na polícia, ao invés de negociar diretamente com o sindicato de papel, e somente após passarem por alguns escritórios do estado (Santo Toribio e San Pablo del Monte), Enrique e Coral conseguiram registrar a ocorrência na Procuradoria do estado de Tlaxcala, após revisão médica, à 1h30min da madrugada (*id. ibid.*). Em 30 de abril, o filho de Taxis foi preso, mas liberado sob fiança, por ser menor de idade. Após o ocorrido, o CAT buscou registrar um reclame na Comissão de Direitos Humanos do Estado, incluindo um pedido de medidas de precaução (USLEAP, 2010, s. p.).

Ainda que Taxis tenha declarado ao Ministério Público que ele ou seu filho não mais atacariam membros do CAT (PRODESC; CAT, 2010, p. 1), em 9 de agosto, Enrique e Coral seriam ameaçados novamente, assim como outro membro do CAT, Maria Luisa Rosina, em San Luis Teolocholco, durante um trabalho de campo (treinos de direitos trabalhistas e repasse de informações). Na ocasião, um homem não identificado os abordou, dizendo que “sabia que eles eram do CAT e deveriam dizer à Blanca⁽¹⁸⁾ que se ela continuasse se intrometendo nos assuntos da CROM haveria consequências” (GARDNER, 2010e, s. p., tradução nossa).

Apesar das ameaças, demissões, listas negras e violência física, a coalizão COT-JC conseguiu formalizar o pedido de representação de Los Mineros na JCA. Nesse ínterim, houve tempo para um roubo ao escritório do CAT, em 20 de dezembro de 2010.

(17) Informação fornecida por Inés González, pesquisadora da FES no México, em entrevista realizada em 1º de junho de 2012.

(18) Diretora Executiva do CAT.

Em 11 de janeiro de 2011, Blanca Velázquez tentou se conectar à sua conta de *e-mail* pessoal e institucional a fim de enviar informações aos integrantes do CAT, sem sucesso. Três dias depois, dois e-mails foram enviados a todos os membros do Centro, com detalhes do atentado sofrido por Digna Ochoa, advogada mexicana de direitos humanos, em outubro de 1999 (*ibid.*, 2010), que faleceu em 19 de outubro de 2001.

2.4. A CAMPANHA INTERNACIONAL: GLOBAL DAYS OF ACTION

As ameaças aos integrantes do CAT, se utilizando inclusive do exemplo do ataque efetivo a Digna Ochoa, e a crescente desesperança envolvendo os trabalhadores da JC marcaram a realização do 32^o Congresso da FITIM.

A partir da votação da Resolução n. 8 desse congresso (Solidariedade com a autonomia dos sindicatos e com a luta de Los Mineros, tradução livre), proposta pela *Federación Nacional de las Actividades Mineras, Energéticas, Petroleras, Siderúrgicas y Complementarias del Perú* (FENAMEPSICOP), a FITIM e seus filiados decidiram continuar repudiando os ataques realizados contra *Los Mineros*, além de: apoiar tanto o sindicato quanto seu líder, Napoleón Gómez Urrutia; lembrar as más condições de trabalho que levaram ao acidente em Pasta de Conchos⁽¹⁹⁾; solicitar do governo mexicano ações no sentido de evitar conflitos e soluções que não empregassem a violência (FITIM, 2009b, p. 1)⁽²⁰⁾.

A campanha derivada dessa decisão, *Global Days of Action*, colocou em ação os diversos atores e organizações ligados à JC relacionados aos direitos humanos e à busca pela liberdade sindical.

Pela FITIM, a campanha foi articulada junto aos seus próprios filiados, filiados de outras FSIs e sindicatos nacionais. A proposta era encorajar esses atores e interessados no tema a pressionar o governo mexicano para que este tomasse medidas relativas à liberdade sindical, que, segundo as evidências examinadas, parece ter sido suprimida pelo próprio país.

A campanha abrangia um período definido — de 14 a 19 de fevereiro de 2011 — sendo que o último dia era uma alusão e uma homenagem aos 65 trabalhadores mortos na mina de carvão Pasta de Conchos. O que tornou ainda mais dramática e apelativa a situação foi o fato de que 63 dos 65 corpos permaneciam soterrados, e as investigações independentes, como as solicitadas por Los Mineros, não foram autorizadas. Comparativamente, quando 33 mineiros chilenos ficaram sob a terra após um acidente na mina de São José em agosto de 2010, o governo realizou um esforço descomunal, amplamente televisionado, por quase 70 dias, para resgatá-los, e esse fato foi lembrado na campanha empreitada pela FITIM (ITWF *et al.*, 2010, p. 3).

A campanha cita os problemas da *toma de nota* e dos contratos de *protección*, a falha do Estado mexicano em atender às demandas de seus trabalhadores, a negação da *toma*

(19) Acidente ocorrido em uma mina no estado de Coahuila, México, em 19 de fevereiro de 2006, quando 65 mineiros morreram soterrados e apenas dois corpos foram resgatados.

(20) FITIM, 2009b, Gotemburgo. **Item 12.** Resolution n. 8. Solidarity with trade union autonomy and the struggle of the Mexican National Miners Union. Proposal by FENAMEPSICOP, PERU. 32^o IMF World Congress. Gotemburgo: Federação... 24-28 maio 2009.

de nota ao secretário-geral de Los Mineros no Comitê Central do SME, a dificuldade dos trabalhadores da Telefônica/Atento e da PEMEX em escapar do contrato de *protección*, a morte de cinco sindicalistas em campo e o caso CAT/JC. Deste, especificamente:

Acredita-se que as ameaças por escrito e os ataques contra o CAT estão ligados a um sindicato de *protección*, dado o fracasso da JC em cumprir o acordo de 10 de agosto com o sindicato independente.

Tal retaliação e violência contra os trabalhadores que se associam a sindicatos independentes não seria possível se não houvesse tolerância e cumplicidade do governo.

O fracasso do governo em fazer cumprir os direitos dos trabalhadores e em investigar e punir os perpetradores de tal intimidação violenta é inaceitável [...].

Todos os tribunais estaduais e federais que analisaram as ações contra o secretário-geral da SNTMMSRM concluíram que tais ações são infundadas. Entretanto, o seu governo continua a perseguir o SNTMMSRM e o SME, através de métodos que variam da negação da *toma de nota*, congelamento das contas bancárias dos sindicatos, ao aprisionamento baseado em falsas acusações de Juan Linares, líder do SNTMMSRM, desde 2008, e Miguel Marquez Rios, líder do SME, desde 2010. Os líderes aprisionados injustamente devem ser liberados, e os danos sofridos, remediados (FITIM, 2011, tradução nossa).

Assim, a carta pedia ação imediata para:

1. A prisão do empregador e dos oficiais governamentais responsáveis pela explosão e investigação da mina Pasta de Conchos, que matou 65 mineiros em 19 de fevereiro de 2006.
2. Abolir as violações sistemáticas da liberdade sindical dos trabalhadores, incluindo os “contratos de proteção” dominados pelo patronato e a interferência nas eleições dos sindicatos.
3. Cessar o uso da força — pelo Estado ou por entes privados — para reprimir as demandas legítimas dos trabalhadores por sindicatos democráticos, melhores salários e condições de trabalho, e boas condições de saúde e segurança do trabalho.
4. Finalizar a campanha de perseguição contra *Los Mineros* e contra o SME (ITWF *et al*, 2010, p. 4-7, tradução livre).

Ainda que essas mobilizações fossem direcionadas aos filiados das FSIs, qualquer pessoa com acesso à *internet* poderia se juntar ao movimento e denunciar a situação mexicana, já que tanto o modelo de carta a ser enviado às autoridades mexicanas, quanto os *folders* e outros materiais necessários para distribuição estavam disponíveis, formatados e claros no *site* da Federação. Por exemplo, a carta a ser enviada diretamente ao presidente Calderón⁽²¹⁾ era disponibilizada em inglês, castelhano, norueguês, italiano, português, holandês, turco e árabe, assim como o material de campanha (pôsteres, *flyers*, informações adicionais e cartas às autoridades)⁽²²⁾.

(21) Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=24820&l=2>> Acesso em: 21 out. 2011, 16h02m.

(22) Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=24820&l=2>> Acesso em: 21 out. 2011 às 16h02m.

As ações dos sindicatos nacionais, em consonância com os pedidos das FSIs, consistiram em comícios, reuniões com embaixadores mexicanos, cartas e *e-mails* em massa, atingindo 30 países⁽²³⁾ ao redor do mundo.

Houve também uma campanha nacional no México. Essa campanha, em articulação com as FSIs, foi realizada por sindicatos para reiterar, publicamente, a necessidade de mudança das condições de trabalho mexicanas.

O grupo de direitos humanos *Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* e o CAT enviaram cartas a diversas autoridades nacionais e internacionais⁽²⁴⁾, solicitando investigação e medidas de segurança sobre o caso (PRODESC; CAT, 2010, p. 2; 2011, p. 2). Outra carta foi encaminhada ao vice-presidente da JC nos Estados Unidos, Jerry Okarma, escrita em conjunto pela FITIM, Canadian Auto Workers, United Steelworkers, United Auto Workers e Los Mineros, solicitando:

[...] que seja requerido tanto ao atual governador de Puebla quanto ao governador a tomar posse que as atuais autoridades diligentemente investiguem e se tomem medidas legais em relação às ameaças e atos de intimidação direcionados aos ativistas do CAT, e que seus representantes locais se encontrem pessoalmente com os poderes oficiais para reforçar essa mensagem. Também solicitamos que essas cartas sejam distribuídas aos seus funcionários e à mídia.

Também pedimos que dissociem publicamente a *Johnson Controls* dessas ações e informem aos seus trabalhadores, sindicatos e autoridades locais que a companhia respeita o direito sindical dos trabalhadores tanto nos locais de trabalho quanto em suas comunidades. (UNITED STEELWORKERS *et al.*, 2011, tradução nossa.)

Após essas movimentações amplas de âmbito mundial com solidariedade entre instituições de diversos países, houve mudança para os trabalhadores das plantas FINSA e Interiores.

2.5. FECHAMENTO DA PLANTA INTERIORES

De acordo com Suzanna Miller (responsável por projetos para o México na FITIM), todas as unidades produtivas da JC no México eram ligadas a sindicatos de papel e, dentre todas as plantas estudadas, apenas os trabalhadores da Interiores conseguiram a representação de um sindicato livre das características dos sindicatos de papel (informação verbal)⁽²⁵⁾.

(23) África do Sul, Alemanha, Argentina, Armênia, Austrália, Bangladesh, Belarus, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Colômbia, Coreia, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Holanda, Hong Kong, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Quirguistão, Moçambique, Nova Zelândia, Noruega, Peru, Polônia, Porto Rico, Rússia, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia, Ucrânia.

(24) Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (Presidente Constitucional da República), José Francisco Blake Mora (Secretário-Geral do Governo), Arturo Chávez Chávez (Procurador-Geral da República), Mario Marin (Governador do Estado de Puebla), Rodolfo Igor Archundia Sierra (Procurador-Geral de Justiça do Governo do Estado de Puebla), Marcia Maritza Bullen Navarro (Presidente da Comissão de Direitos Humanos do Estado de Puebla), Escritório da Alta Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos no México, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Santiago Cantón (Secretário-Executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos), Navanethem Pillay (Alta Comissionada das Nações Unidas para os Direitos Humanos).

(25) Entrevista concedida em 24 de maio de 2012.

Contudo, a vitória de Los Mineros na planta Interiores parecia ser o primeiro passo rumo à eliminação dos sindicatos de papel nas bases dos trabalhadores da empresa em questão.

Entretanto, o futuro reservava uma realidade ainda mais amarga aos trabalhadores, à FITIM, a *Los Mineros* e a todas as outras instituições e pessoas envolvidas no caso. Como em uma autêntica novela mexicana, os trabalhadores da Interiores foram demitidos, sob a alegação de que a planta era financeiramente inviável, a despeito da empresa ter apresentado lucros 15% maiores em comparação ao ano anterior. No processo, a Seção 308, formada por *Los Mineros* para representação, foi eliminada, e 380 dos 440 trabalhadores, demitidos. (LOS MINEROS, 2012, s. p.; SOLIS, 2012a, s. p.). A empresa também argumentou que a localização da planta era um entrave logístico, e que os volumes de produção estavam se tornando baixos (RANGEL, 2012, s. p.; MARTÍNEZ, 2012a, s. p.). A planta migrou para Querétaro (MARTÍNEZ, 2012a, s. p.; JIMÉNEZ, A., 2012, s. p.), um estado mexicano conhecido pela sua política altamente antissindical⁽²⁶⁾. O sindicato Los Mineros e o CAT (2012, s. p.) estão convencidos de que essa decisão foi um golpe contra o sindicalismo independente conquistado pelos trabalhadores da planta.

O fechamento da planta ocorreu em meio à campanha *Global Days of Action*, que completara seis anos em 2012 (SOLIS, 2012b, s. p.). Após o sequestro de Enrique Morales Montaña e a ameaça de morte à Blanca Velásquez (SOLIS, 2012c, s. p.), o CAT encerrou definitivamente suas atividades (MARTÍNEZ, 2012b, s. p.).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a internacionalização da campanha em favor dos trabalhadores da *maquila* estadunidense *Johnson Controls*. Para tanto, traçamos um histórico das condições dos trabalhadores em duas plantas específicas desta empresa (FINSA e Interiores), dos passos tomados pela FITIM na promoção da campanha em questão e das formas de pressão sobre os problemas macroestruturais das relações laborais mexicanas, como: a reclamação junto à OIT, as informações sobre a situação do México em seu site, a promoção de campanhas por *e-mails*, a campanha ampla da *Global Days of Action* e o relacionamento da Federação com os sindicatos nacionais e com outras organizações internacionais que atuam junto aos trabalhadores.

Conforme pudemos verificar, os ganhos obtidos pelos trabalhadores da planta Interiores na empresa *Johnson Controls* foram de curto prazo, tendo em vista o fechamento da planta, sua migração para Querétaro e a demissão de 380 dos 440 trabalhadores desta unidade produtiva. Comprova-se, neste estudo de caso, uma questão que é quase consensual na Academia: a mobilidade relativa do capital é muito maior que a relativa localidade e estagnação do trabalho, sendo que o primeiro vetor tem vantagem sobre o segundo. O “exército industrial de reserva” nos países do centro, e principalmente nos países da periferia, contribui para a perpetuação desse cenário.

Portanto, como pudemos verificar, ganhos individuais e pontuais — como ilustra o caso dos trabalhadores da planta Interiores da JC — são mais facilmente sufocados pelo

(26) Informação fornecida por Suzanna Miller em entrevista concedida em 24 de maio de 2012.

patronato. Uma alternativa seria a construção de redes em uma dada empresa, o que possibilitaria aos trabalhadores formar contatos permanentes e duradouros, como acontece nas empresas Gerdau e Mercedes-Benz.

Percebe-se que o Estado ainda possui papel central nas relações entre capital e trabalho, independentemente das estruturas legais que regulam tais relações, ou do país em questão.

A organização sindical, a despeito dos esforços internacionais, ainda é preponderantemente nacional [EDER, 2002, p. 178; EVANS, 2010, p. 365; HOBBSAWM, 2000 (1984), *passim*] e não existem evidências de que esse quadro possa mudar substancialmente. A organização *no local de trabalho* não é apenas mais importante que a organização de sindicatos de forma internacional ou transnacional: é imprescindível. Contudo, podemos afirmar que as organizações transnacionais são importantes. Uma dessas instituições, a FITIM, foi objeto de estudo neste trabalho, sendo que (não menos importante) a OIT também foi abordada. Tais instituições refletem o desejo de pessoas unidas por objetivos comuns que ultrapassam suas fronteiras nacionais (TARROW, 2001, p. 15), mesmo sendo alvo de múltiplas críticas contundentes, como aquelas proferidas por Cox (2009, p. 12).

Quanto aos sindicatos, suas estratégias de constrangimento às empresas também funcionam perante os Estados, como vimos acontecer no caso da denúncia da FITIM à OIT, fazendo com que o México prestasse algum *accountability* à comunidade internacional.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. vol. I. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CORDERO, Miguel Ángel. Gresca sindical estalla en Johnson Controls. *La Quinta columna*. Puebla, 17 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.quintacolumna.com.mx/notas/2010/agosto/politica/pol-170810-mig-gresca-sindical-estalla-en-johnson-controls.php>> Acesso em: 22 maio 2012, 16:39.

COX, Robert W. The global political economy and social choice. In: COX, Robert. SINCLAIR, Timothy J. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 [1991].

ESPINOSA, Socorro. JCI, un conflicto sin resolver. *Status Puebla*. Puebla, [2010?]. Disponível em: <http://www.statuspuebla.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4888&Itemid=73> Acesso em: 24 maio 2012.

EUROPEAN METALWORKERS' FEDERATION *et al.* *Resolution of the trade union coordination group on Johnson Controls*. Bruxelas, Bélgica, 7 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.emf-fem.org/Press/Solidarity-archive/Resolution-of-the-trade-union-coordination-group-on-JohnsonControls>> Acesso em: 17 maio 2012.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHADORES DAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, 2009a, Genebra. *Complaint of violations of the freedom of association and protection of the right to join a trade union convention* 87. Genebra: Federação... reclamação endereçada ao comitê de liberdade sindical da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.imfmetal.org/files/12021711024279/IMF_complaint_to_ILO_2009_EN.pdf> Acesso em: 18 maio 2012.

_____, 2009b, Gotemburgo. **Item 12**. Resolution n. 8. Solidarity with trade union autonomy and the struggle of the Mexican National Miners Union. Proposal by FENAMEPSICOP, PERU. 32^o IMF World Congress. Gotemburgo: Federação... 24-28 maio 2009.

_____. *Model letter to Mexican embassies (english version)*. 2011. Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=24820&l=2>> Acesso em: 18 maio 2012, 20:29.

GARDNER, Anita. Call for action against assault on JC organizers in Mexico. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 19 maio 2010(a). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=23049&l=2>> Acesso em: 08 out. 2011.

_____. More Johnson Controls workers under attack in Mexico. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 27 maio 2010(b). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=23170>> Acesso em: 29 out. 2011.

_____. Trabajadores de Johnson Controls conquistan la representación sindical democrática. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 31 maio 2010(c). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=23193&ol=28>> Acesso em: 14 out. 2011.

_____. Johnson Controls workers win democratic union representation. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 31 maio 2010(d). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=23193>> Acesso em: 19 out. 2011.

_____. Renewed attacks on Johnson Control workers. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 18 ago. 2010(e). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=23788&l=2>> Acesso em: 19 out. 2011.

GORENDER, Jacob. *Globalização, tecnologia e relações de trabalho*. Estudos avançados. São Paulo, v. 11, n. 29, jan./abr. 1997.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 16.ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOBBSAWM, Eric J. *Mundos do trabalho: novos estudos sobre história operária*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000 [1984].

INTERNATIONAL TRANSPORT WORKERS' FEDERATION *et al.* *Mexico Days of Action: 14-19 February 2011*. Genebra, 01 dez. 2010. Disponível em: <http://www.imfmetal.org/files/11012116125310005/Fact%20sheet_en.pdf> Acesso em: 20 maio 2012.

IVANOU, Alex. Mexico: The fight for a representative union. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 19 maio 2010(a). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=23045>> Acesso em: 08 out. 2011.

_____. The international fight against protection contracts. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 19 maio 2010(b). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=23048>> Acesso em: 20 out. 2011.

_____. Mineros sign first contract at Johnson Controls in Puebla. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 14 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=26266&l=2>> Acesso em: 23 out. 2011.

JIMÉNEZ, Aarón Martínez. Gobierno es corresponsable por cierre de Johnson Controls: COE. *NG Puebla*. Puebla, 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.ngpuebla.com/negocios/16010gobierno-es-corresponsable-por-cierre-de-johnson-controls-coe>> Acesso em: 27 maio 2012.

JIMÉNEZ, Tania Damián. En puerta, la solución en Johnson Controls; la empresa aceptaría a un nuevo sindicato. *La Jornada de Oriente*. Puebla, 18 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2010/08/18/puebla/eco103.php>> Acesso em: 25 maio 2012.

JOHNSON CONTROLS. Produtos e Soluções. Disponível em: <http://www.johnsoncontrols.com.br/publish/br/pt/products/power_solutions/marcas.html> Acesso em: 08 set. 2011.

_____. *Locations*. Disponível em: <<http://www.johnsoncontrols.com/publish/us/en/locations.html>> Acesso em: 22 maio 2012.

JOHNSON CONTROLS SERVICES *et al.* 1^o *Acordo entre Johnson Controls, los Mineros e Comissão de Trabalhadores da JC Interiores*. Puebla 20 ago. 2010. Disponível em: <<http://en.maquilasolidarity.org/sites/maquilasolidarity.org/files/2010-08-19-JCI-Agreement-ENG.pdf?SESS89c5db41a82abcd7da7c9ac60e04ca5f=mrdrvpcufw>> Acesso em: 20 maio 2012.

JOHNSON CONTROLS SERVICES *et al.* 2^o *Acordo entre Johnson Controls e Los Mineros*. Puebla, 18 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/files/10083014194810005/2010-08-20%20Acuerdo%20JCI%20II.pdf>> Acesso em: 20 maio 2012.

LOS MINEROS. *Decisión anti sindical de Johnson Controls en Puebla*, 22 mar. 12 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sotelocesar12@gmail.com> em: 22 mar. 2012.

MARTÍNEZ, Javier Puga. Cierra planta de Johnson Controls en Puebla y se va a Querétaro; el sindicato, el pretexto. *La Jornada de Oriente*, Puebla, 20 mar. 2012a. Disponível em: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/cierra-planta-de-johnson-controls-en-puebla-y-se-va-a-queretaro-el-sindicato-el-pretexto_id_5133.html> Acesso em: 27 maio 2012.

MARTÍNEZ, Javier Puga. Abogados del Centro de Apoyo al Trabajador huyen de Puebla por amenazas de muerte. *La Jornada de Oriente*. Puebla, 6 maio 2012b. Disponível em: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/abogados-del-centro-de-apoyo-al-trabajador-huyen-de-puebla-por-amenazas-de-muerte_id_8688.html> Acesso em: 29 jun. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n. 100 (sobre a igualdade de remuneração para a mão de obra masculina e feminina). 1951, Genebra. Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:3638074896939662::NO:12100_ILO_CODE:C100:NO> Acesso em: 22 maio 2012.

PROYECTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; CENTRO DE APOYO AL TRABAJADOR. *Urgent Action: Threats against Labor Rights Advocates in Puebla*. Colonia Condesa, 2010. Disponível em: <http://www.prodesc.org.mx/wp-content/uploads/2010/12/URGENT_ACTION-CAT-21-DIC.pdf> Acesso em: 20 maio 2012.

_____. *Urgent action: new threats against labor rights advocates in Puebla*. Colonia Condesa, 2011. Disponível em: <http://www.imfmetal.org/files/11011816211366/URGENT_ACTION_CAT_17_january_2011.pdf> Acesso em: 20 maio 2012.

RANGEL, Xóchitl. Cierra Johnson Controls planta en Puebla. *El Universal*. Puebla, 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/836915.html>> Acesso em 27 maio 2012.

SOLIS, Valeska. Workers at Johnson Controls in Puebla want to join miners' union. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*. Genebra, 26 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=21915&l=2>> Acesso em: 20 out. 2011.

_____. *Cerca de 400 trabajadores quedarán sin trabajo por cierre de Johnson Controls Puebla*. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*, Genebra, 26 mar. 2012(a). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=29438&l=28>> Acesso em: 27 maio 2012.

_____. *Six years campaigning for justice for the Pasta de Conchos tragedy*. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*, Genebra, 21 fev. 2012(b). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=28938&l=2>> Acesso em: 27 maio 2012.

_____. *Secuestran, golpean y amenazan de muerte a miembro del CAT en Puebla*. *Federação Internacional de Trabalhadores da Indústria Metalúrgica*, Genebra, 17 maio 2012(c). Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/index.cfm?c=29957&l=28>> Acesso em: 27 maio 2012.

UNITED AUTO WORKERS; MAQUILA SOLIDARITY NETWORK; INTERNATIONAL METALWORKERS FEDERATION; UNITED STATES LABOR EDUCATION IN THE AMERICAS PROJECT. *The fight for an independent union at Johnson Controls, Puebla*. Disponível em: <<http://www.imfmetal.org/files/10050522043966/JCIPProfile042210.pdf>> Acesso em: 10 maio 2012.

UNITED STATES LABOR EDUCATION IN THE AMERICAS PROJECT. *Action alert*: labor rights defenders assaulted in Puebla, Mexico. Disponível em: <http://salsa.democracynaction.org/o/1618/p/dia/action/public/?action_KEY=3666> Acesso em: 22 out. 2011.

UNITED STEELWORKERS; UNITED AUTO WORKERS; INTERNATIONAL METALWORKERS' FEDERATION; CANADIAN AUTO WORKERS; SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES MINEROS, METALURGICOS, SIDERURGICOS, Y SIMILARES DE LA REPUBLICA MEXICANA. Carta conjunta ao vice-presidente da Johnson Controls. Milwaukee, WI, jan. 2011.

VIGEVANI, Tullo. *MERCOSUL: impactos para trabalhadores e sindicatos*. 1. ed. São Paulo: LTr, 1998.

REFERÊNCIAS DE ENTREVISTAS

GONZÁLES, Inés. Pesquisadora da Friedrich Ebert Stiftung no México. Entrevista pessoal via *Skype* em 1^o jun. 2012.

MILLER, Suzanna. Responsável por projetos para o México na FITIM. Entrevista pessoal via *Skype* em 24 maio 2012.

RESENHA

*TERESA MONTERO OTONDO (2012), TELEVISÃO PÚBLICA.
PARA QUEM E PARA QUÊ. SÃO PAULO, BRASIL,
ANNABLUME EDITOR. COMUNICAÇÃO*

Irma Portos Pérez^()*

La temática estudiada por Teresa Montero O. en este libro, es de gran relevancia en la perspectiva del proyecto de sociedad a la que debe aspirarse. Su acierto académico y político deriva de la ubicación de la problemática estudiada en el entorno actual caracterizado por cambios trascendentes impulsados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación, así como parte central en la construcción democrática ciudadana y de políticas públicas en la perspectiva que todo proyecto de sociedad debe atender.

El extraordinario impulso de las nuevas tecnologías de la información, comunicación y entretenimiento que ha impactado la forma de acceder al mundo audiovisual con sus implicaciones en el futuro de la televisión, ahora en transformación digital, es un asunto de importancia estratégica para comprender las posibilidades de una televisión pública y las características adecuadas en cada país. Con el inicio de la Era Digital, se afirma en la obra, el mundo entra así en la era de la conectividad, portabilidad, movilidad e interactividad, rompiendo con increíble rapidez los paradigmas de la comunicación social establecidos en el siglo XX.

Ese cambio de sistema y comportamiento provocada por la tecnología afecta profundamente el modo de funcionamiento de los canales de televisión abierta no solo en el ámbito de la recepción y transmisión de señales, como en el modo de funcionamiento interno, producción y difusión de programas, que pasan a exigir de la industria audiovisual el desarrollo de nuevos formatos y lenguajes (los llamados “contenidos”) para atender nuevos mercados y nuevos soportes.

Como bien se señala en el libro: El mayor agente transformador del medio, es ya, el propio usuario que, con los nuevos soportes multimedia, proporcionados por las nuevas tecnologías de comunicación, altera sus demandas y cambia sus hábitos de consumo audiovisual.

(*) Pesquisadora. UNAM.

Las audiencias, ahora múltiples y exigentes, dejan de ser pasivas y se transforman participativas. La televisión deja de hacer una comunicación unilateral y unidimensional para fragmentarse entre los públicos y fuentes y los diversos soportes multimedia. El usuario es el nuevo protagonista, no más un receptor pasivo e indiferenciado. Sin embargo, estas nuevas posibilidades deben estar al alcance de la mayoría de receptores, que para elevar la interacción, también deberá contar con características propias de un mundo comunicacional más exigente.

En ese sentido, el modelo de negocio de la propia televisión deberá cambiar en la medida en que la información y el procesamiento de datos, voz en movimiento pasan por otra cadena de producción y distribución de contenidos. Por lo que surge, entonces, la interrogante de cómo se organiza el nuevo panorama del audiovisual que se diseña en escala mundial; además, de contemplar los alcances entre lo público y lo privado, y cuáles serían los caminos posibles para atender las demandas de los diferentes grupos sociales en materia de contenidos televisivos, información y comunicación.

Entonces, gana importancia la cuestión de la propiedad transnacional y concentrada de los medios de comunicación y la lucha por la democratización de las comunicaciones en la cual se podría insertar el futuro de la televisión pública en el mundo, particularmente en aquellos sectores que aún requieren de un trato equitativo, pues carecen de los medios para tener acceso a lo que hoy predomina en el mercado televisivo y de la comunicación.

El mayor desafío para la televisión pública, aún sigue siendo realizar grandes inversiones en tecnología y formación profesional; así, revertir su modelo de negocio si no quiere quedar fuera del nuevo panorama audiovisual en el que predomina la estrecha competencia por mercados y la comercialización de la cultura, tratada como bienes y servicios en el mercado internacional.

En este sentido, T. Montero afirma que, la televisión pública de calidad y con formatos entretenidos que sean del gusto de los ciudadanos, es algo central, y que decididamente necesita no solo de la voluntad democrática de su creación, sino también y de manera relevante, de los profesionales capaces de hacer de ésta, un verdadero medio atractivo y de calidad, que sea reconocida y reclamada por los usuarios de televisión.

Los planteamientos contribuyen al debate actual entre lo público y lo privado; lo económico y lo público, que nos remite a la cuestión de “hasta donde el Estado y hasta donde el mercado”. La experiencia de la televisión pública en algunos países desarrollados de Europa (Inglaterra, Francia, los Estados Unidos) ofrece elementos para plantear las posibilidades reales en los países latinoamericanos, que en el caso específico de los países del MERCOSUR, insiste T. Montero, aún no han sido contemplados en la agenda cultural como algo estratégico en los proyectos de integración; que por supuesto, no debe atender solamente los asuntos de orden económica y comercial, sino que plantea retos en el orden educativo, cultural, y desde luego de la comunicación audiovisual en la que la televisión pública, hecha por profesionales socialmente comprometidos a partir del derecho a la información y al entretenimiento de calidad, deben ser un vehículo de conocimiento de la riqueza cultural de los países latinoamericanos en la idea de conocernos mejor, elevar el nivel de los ciudadanos de nuestros países, y generar personas de calidad.

La realidad de los países latinoamericanos, aún no es la deseada en términos de nivel cultural y opciones de entretenimiento de calidad. Solamente un sector reducido de los espectadores de TV cuenta y tiene acceso a bienes culturales con calidad, y aún predominan los patrones de consumo de productos “chatarra” producidos en la televisión comercial, que constituyen el principal entretenimiento de la población mayoritariamente pobre y con bajo o nulo nivel educativo. No olvidemos que todavía existen los analfabetas funcionales y no funcionales.

Sin duda, la era de cambio digital conlleva necesariamente a la discusión sobre el futuro de la TV pública en un contexto de cambio permanente de las comunicaciones. Por lo que la pertinencia de las preguntas hechas por T. Montero: ¿Cómo será ésta? ¿Para quién y para qué? Y su posible alternativa en la mira de la construcción de la idea de Proyecto de sociedad. Para lo cual se debe tener en cuenta asuntos como el financiamiento y las contingencias políticas y económicas generadoras de inestabilidad, y por tanto, de mala TV.