



# CADERNOS PROLAM/USP

17

---

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

---



USP

LETR 75

# METRÓPOLIS Y GLOBALIZACIÓN: UN PANORAMA DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DEL OCCIDENTE DE MÉXICO

Marco A. Medina Ortega<sup>(\*)</sup>  
Rosario Cota Yáñez<sup>(\*\*)</sup>

**Resumen:** Este artículo hace referencia al proceso de urbanización que ha sufrido el Occidente de México, una característica que ha experimentado la misma América Latina como consecuencia de los cambios de las relaciones económicas mundiales surgidas de un interminable proceso de globalización entre diversas actividades de producción y consumo de los distintos países. Esto ha dado como consecuencia una reconfiguración en las tendencias de urbanización. En la actualidad los procesos de urbanización se han desvinculado del crecimiento de la población como el principal factor que condicionaba su crecimiento. Han contribuido de manera importante a estos cambios los avances tecnológicos y la orientación de la producción enfocada al comercio internacional, los cuales han modificado la orientación geográfica industrial y de los servicios dentro de un determinado territorio.

**Palabras claves:** Zonas Metropolitanas, Occidente de México, Urbanización, Dinámica de Crecimiento.

**Abstract:** This paper concerns the process of urbanization that the West of Mexico has undergone, as indeed has Latin America in general, following the changes in economic relations worldwide induced by the endless globalization of various production and consumption activities in different countries. The process called globalization has led to a reconfiguration of the tendencies involved in urbanization, which is no longer linked to population growth as the principal factor determining the growth of cities. Technological progress and the orientation of production to international trade have been important factors in bringing about these changes, as they have modified the geographical disposition of industry and of services within specific territories.

**Keywords:** Metropolitan Areas, Research Scheme, West of Mexico, Urbanization, Dynamics of Growth.

---

(\*) Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Departamento de Estudios Regionales. *E-mail:* <mrmolina@cucea.udg.mx>.

(\*\*) Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas — CUCEA. Departamento de Estudios Regionales. *E-mail:* <macotaya@gmail.com>. Recibido em: 18.12.2009 e aceito em: 15.11.2010.

## INTRODUCCIÓN

Después de un siglo de urbanización y expansión demográfica, América Latina se estrena en el siglo XXI como una de las regiones más urbanizadas del mundo en desarrollo y con ello atestiguamos la configuración de nuevas tendencias urbanas. En América Latina la urbanización tradicionalmente se ha asociado con altos índices de crecimiento demográfico, sin embargo, desde hace algunas décadas la población urbana ha venido aumentado mucho más rápidamente que la población total.

Consideramos importante destacar que las tendencias demográficas se han visto acompañadas por otros fenómenos que han potenciado aún más las tremendas transformaciones que estamos viviendo en cuanto al proceso de urbanización hoy en día. En ese sentido el creciente proceso de globalización, visto como un proceso de reestructuración de la economía internacional, ha venido a introducir importantes cambios en las estructuras espaciales de la producción y el consumo. De manera que la descentralización de la industria hacia espacios periféricos, los avances tecnológicos y la creciente orientación del aparato productivo hacia el comercio mundial contribuyen de manera sustantiva en la cambiante geografía de la industria y de los servicios que actualmente se manifiesta como un proceso cuya expresión territorial puede variar en periodos más cortos de tiempo que en el siglo pasado.

En el conjunto de transformaciones que enfrentan los países de América Latina en cuanto a sus patrones de urbanización, que no son exclusivas de esta región, se destacan aspectos como la considerable disminución de los índices de crecimiento demográfico y urbano; a lo anterior se le suma que las ciudades de mayor tamaño muestran una tendencia hacia la baja en su explosivo crecimiento que se expresa a través de menores tasas de crecimiento que en algunos casos se ha considerado como un fenómeno de inversión en su crecimiento<sup>(1)</sup>; y, por último, el surgimiento de un conjunto de ciudades de menor tamaño que manifiestan no solo un intenso crecimiento poblacional sino también una creciente importancia de estas que nos llevan a considerar el posible surgimiento y consolidación de una red urbana con una jerarquía más equilibrada entre las ciudades.

De manera que en el presente trabajo nos proponemos reflexionar en torno al proceso de metropolización en el contexto de la globalización para, posteriormente, revisar el conjunto de zonas metropolitanas del occidente de México en cuanto a su dinámica de crecimiento en los últimos años y por último reflexionar en torno a la propuesta de una agenda de investigación para las zonas metropolitanas de esta región del país.

---

(1) Cambios que se constituye en una paradoja en el proceso de urbanización ya que por primer ocasión se presenta una expansión de la ciudad generada al margen de los comportamientos demográficos, esto es, mientras que la población de las grandes ciudades se mantenía estable o decrecía, la expansión del área urbana se incrementaba mediante una dispersión de la urbanización sin umbrales territoriales fácilmente observables que De Mattos señala como metropolización expandida (DE MATTOS, 2002).

## EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN

La evolución del espacio urbano está fuertemente ligado a procesos de carácter económico. En este proceso evolutivo sin lugar a dudas la revolución industrial se constituye como un parteaguas en el desarrollo de la ciudad, al grado de caracterizarla como el espacio industrial por excelencia que permitió el crecimiento de una actividad productiva tan intensa y con ello una expansión urbana sin precedentes. Este hecho lo considera Miret como el primer antecedente del fenómeno de metropolización cuyo origen se remontan al Londres del siglo XIX y que posteriormente se extiende por numerosas capitales de Europa y América a principios del siglo XX. A partir de esta situación las capitales políticas o económicas van a conocer un crecimiento urbano sin precedentes, en el cual se combinan las necesidades de emigrar de las poblaciones rurales y la fuerte demanda de población por parte de la naciente industria (MIRET, 2001).

Se considera que la segunda fase del proceso de metropolización empieza con la segunda guerra mundial, prolongándose hasta los años setenta, durante este periodo las ciudades incorporan una serie de funciones que conjuntamente con su creciente incremento demográfico les otorgan la capacidad de generar por sí mismas su crecimiento. Hay que destacar que durante este periodo la constitución de áreas metropolitanas surge como una necesidad en el ámbito de la planeación de la ciudad a través del establecimiento de organismos de gestión urbana para la atención de fenómenos urbanos como la vialidad, el transporte, la vivienda, el agua, el drenaje, la seguridad, entre otros aspectos (MIRET, 2001).

Durante este periodo<sup>(2)</sup> las grandes industrias localizadas en grandes ciudades necesitaron de una abundante mano de obra que se alojó en las periferias urbanas, en ese sentido el tejido urbano periférico adquirió rápidamente un carácter de continuidad constituyendo las denominadas coronas metropolitanas o anillos exteriores. En ese sentido empezamos a atestiguar fenómenos como la sobreposición de un conjunto de ciudades que inicialmente crecieron separadas (conurbación), o casos en que un centro va originando nuevos y diversos espacios periféricos dependientes (satélites), fenómenos que hoy en día se constituyen en antecedentes del proceso de metropolización.

La tercer fase del proceso de metropolización surge a partir de los años setenta muy de la mano de la actual fase del proceso de globalización, más específicamente del proceso de reestructuración económica, tan es así que algunos autores hacen referencia a la existencia de grandes metrópolis como ciudades posfordistas; en ese sentido el estudio de las metrópolis se hace más complejo entre otros aspectos por que su contenido se amplía al grado que en los estudios sobre el crecimiento urbano las metrópolis adquieren una singular preponderancia (MIRET, 2001).

De manera que la globalización ha venido a consolidar la importancia de las ciudades a través de diferentes procesos uno de ellos es la economía en red, esto es, con la reestructuración económica se incrementa la complejidad de las transacciones económicas y con ello la necesidad de fortalecer ciertas funciones en las empresas

---

(2) Que se corresponde con el auge y consolidación del sistema de producción fordista.

transnacionales además de una expansión de la rama de los servicios al productor, actividad que no solamente se ha expandido en las empresas transnacionales, sino que se han venido incorporando paulatinamente también en otros sectores y empresas.

Al respecto De Mattos (2001) considera que el espacio donde se han concentrado los servicios especializados y las actividades económicas son las metrópolis, lo que para él significa como un proceso de urbanización de la economía, y en ese sentido las ciudades se han consolidado como los nodos en torno a los que se articula la actual dinámica de crecimiento. De manera que las ciudades en esta etapa pueden incorporar actividades tanto de control o dirección, además de ser sitios de producción manufacturera de carácter posfordista (en alguna de las fases del proceso productivo que pueden ser intensivas en capital o en mano de obra o una combinación de ambas), y también pueden incorporar actividades del sector financiero y servicios especializados. Conforme este proceso se ha extendido por el planeta, diversas ciudades de los países involucrados se han constituido como los espacios elegidos para el establecimiento de diversas fases del proceso productivo, configurado, en algunos casos, y reconfigurado, en otros, la base económica de las ciudades.

Sin embargo y a pesar de que este es un proceso general que presentan las ciudades tanto de países desarrollados como en desarrollo, no hay que dejar de lado la existencia de ciertas diferencias que presentan las ciudades y que están asociadas con el nivel de desarrollo de los países que las contienen. En ese contexto Adriana Olivares y Daniel González (2004) destacan que no obstante la existencia de características comunes entre las metrópolis a nivel general, estas presentan ciertas especificidades asociadas con el nivel de desarrollo de cada país así como también al de su región. Al respecto señalan que en los países desarrollados los territorios urbanos concentran actividades vinculadas a los servicios avanzados (gestión, dirección y control de la producción a nivel mundial), así como actividades ligadas al sector financiero; mientras que los territorios de países en desarrollo están concentrado básicamente actividades productivas con un nivel de especialización bajo y que suelen hacer un uso intenso de la abundante mano de obra barata que predomina en estas economías (OLIVARES; GONZÁLEZ, 2004).

Paradójicamente y a pesar de que en los países en desarrollo se localizan actividades poco especializada, De Mattos considera que en la medida en que las nuevas actividades están generando una creciente demanda de infraestructura urbana se ha intensificado la localización metropolitana de este tipo de actividades contribuyendo al desencadenamiento de “una dinámica de metropolización expandida, en la que progresivamente van ocupando los pueblos y áreas rurales que encuentran a su paso, desbordando una y otra vez sus límites anteriores. De estos incontrolables procesos de suburbanización, en cuya dinámica el automóvil tiene una incidencia decisiva, emergen ciudades de cobertura y alcance regional, de estructura policéntrica y fronteras difusas. (DE MATTOS, 2001, p. 2).

## **ELEMENTOS DE DEBATE EN LA RELACIÓN METRÓPOLIS/GLOBALIZACIÓN**

Sin lugar a dudas los cambios en el modelo económico están generando efectos diferenciados en los ámbitos social, económico, político y cultural pero también en el

territorial; dando como resultado que algunas ciudades y territorios se inserten de manera más dinámica al proceso de globalización, en ese orden de ideas nos encontramos, entre los estudios que analizan los efectos urbanos y territoriales de la globalización, muy a menudo la idea del resurgimiento de las grandes ciudades y de su crecimiento (MARKUSEN; SCHROCK, 2006), en gran medida bajo la perspectiva de la expansión metropolitana que como bien señala De Mattos da lugar a una nueva geografía urbana (MATTOS, 2002).

Si bien se acepta lo anterior no hay que dejar de lado la existencia de algunas dudas, entre estas encontramos lo señalado por Markusen y Schrock (2006) quienes en un análisis sobre crecimiento urbano de 50 grandes áreas metropolitanas de los Estados Unidos en el periodo 1980-2000, argumentan que a pesar de la acelerada integración del mercado mundial no existe un resurgimiento generalizado de las grandes ciudades; además entre sus hallazgos señalan la existencia de economías urbanas que aunque no son de gran tamaño están prosperando con base en la especialización. Para el caso de América latina De Mattos, en un trabajo sobre las transformaciones de las ciudades latinoamericanas derivadas de los impactos de la globalización?, señala que si bien es aceptado de manera común que los principales cambios en las metrópolis son consecuencia de las transformaciones asociadas a la globalización, existen discusiones entre especialistas en cuestiones urbanas que ponen en duda esta relación causal<sup>(3)</sup> (DE MATTOS, 2002).

Por otra parte entre los elementos más destacados o con mayor atención en cuanto a las transformaciones metropolitanas derivadas del proceso de globalización encontramos la existencia de ciudades globales y el proceso de terciarización de la base económica de estas. En *The Global City. New York, London, Tokio* (2001) Saskia Sassen propone la existencia de una red global de ciudades que ejercen funciones estratégicas para las operaciones económicas globales, entre las que destaca las tareas de dirección, gestión y control que han provocado la concentración de lo que se denomina como las actividades más modernas del terciario avanzado entre las que destacan los servicios al productor, servicios financieros, así como actividades educacionales y culturales del más alto nivel; aspectos que ubican a este tipo de ciudades globales como las más importantes en la jerarquía urbana a nivel mundial.

Sin dejar de reconocer que Nueva York, Londres y Tokio se proponen como las ciudades insignia de este proceso, no hay que dejar de lado la existencia de otras metrópolis de menor importancia, y por tanto de menor jerarquía, que también se reconocen como parte de esta red global de ciudades. En ese sentido Marcuse y Van Kempen (2000) proponen que independientemente de su nivel de desarrollo diversas ciudades del planeta comenzaron a desempeñar funciones globales y con ello una transformación hacia ciudades en vías de globalización sin ser estrictamente, en el sentido en que lo propone Sassen, ciudades globales; para el caso de Latinoamérica se reconocen ciudades como

---

(3) El autor destaca que el cambio es muy posible que se derive más de factores propios del proceso de metropolización, en ese sentido endógeno, que del poder transformador del proceso de globalización; a lo anterior se le suma la consideración de que una gran parte de los cambios experimentados por las metrópolis aparecieron durante el periodo fordista y en ese sentido la inercia y temporalidad de los efectos ponen en duda que se deriven del proceso de globalización (DE MATTOS, 2002).

Río de Janeiro a Brasil, Buenos Aires, Argentina, Santiago, Chile, Ciudad de México, entre otras. Estos autores al analizar el tema de los impactos urbanos de la globalización cuestionan el establecimiento de una relación entre esta última y la posición jerárquica de las ciudades, en el sentido de que solamente las ciudades de más alto orden se vean impactadas mientras que las ciudades de menor orden no; Marcuse y Van Kempen consideran que prácticamente todas las ciudades son tocadas por el proceso de globalización y que más que deberse a la posición jerárquica que ocupan las ciudades es más bien una consecuencia de la naturaleza y alcance de la influencia del proceso de globalización.

## ZONAS METROPOLITANAS DEL OCCIDENTE DE MÉXICO

Sin lugar a dudas los retos que enfrenta el desarrollo urbano de México en el siglo XXI están estrechamente relacionados con los cambios que a escala planetaria dan forma y contenido al proceso de globalización. En el caso de nuestro país el proceso de reestructuración económica, derivado de la apertura comercial, está provocando una distribución más diversificada de las actividades productivas en el territorio nacional y, con ello, observamos tanto la emergencia de nuevas tendencias como la consolidación de tendencias previas en la distribución poblacional y en el crecimiento e interacción de las ciudades.

En el marco de estas tendencias emergentes encontramos que hoy en día un número importante de ciudades en México rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo ampliándose sobre territorios de municipios vecinos creando conurbaciones, otro tipo de tendencia emergente es la creciente interrelación socioeconómica entre ciudades de municipios contiguos sin existir una continuidad física. En las anteriores situaciones existe un elemento en común que se define como un conglomerado urbano, más específicamente una *Zona Metropolitana*, cuya estructura involucra a dos o más circunscripciones político-administrativas de nivel municipal, existiendo casos en que los municipios integrantes pertenecen a dos estados, incluso países, diferentes y se define como una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político administrativa que originalmente la contenía, para el caso de México la unidad es el municipio (NEGRETE; SALAZAR, 1986).

En ese sentido las zonas metropolitanas de México se caracterizan por configurar una extensión territorial que incluye la unidad político-administrativa de origen y las unidades contiguas, presentan procesos de suburbanización y se manifiesta en ellas una interrelación socioeconómica a través de centros de trabajo y de concentración de servicios; esta configuración “muestra más precisamente la dimensión real de la de la ciudad a que se refiere” (NEGRETE; SALAZAR, 1986, p. 99), y hoy sus límites se definen a partir de los propios límites de las delegaciones o municipios que la integran y por tanto difiere del concepto de área metropolitana o área urbana (GRAIZBORD; SALAZAR, 1986, p. 121).

Para el caso de México las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, y se les considera como un fenómeno de urbanización

relativamente reciente que en los últimos años ha manifestado un acelerado crecimiento, de hecho para el 2000 existían en el país 39 zonas metropolitanas mayores de 100,000 habitantes en las que residía el 46% de la población nacional (SEDESOL, 2001).

Con base en información del año 2000, proveniente del XII Censo General de Población y Vivienda del Inegi, se reconoce en el 2004 la existencia de 55 zonas metropolitanas que contribuyen con el 71% del PIB del país, y se les reconoce el potencial de incidir en el desarrollo económico y social de sus respectivas áreas de influencia; el conjunto de 55 zonas metropolitanas registro una población de 51.5 millones de habitantes en el año 2000, que representan cerca del 53% de la población total del país (SEDESOL; CONAPO; INEGI, 2004).

En resumen, en los últimos 20 años el fenómeno metropolitano se ha intensificado y diversificado a tal grado que las 55 zonas metropolitanas las podemos clasificar por el tamaño de su población en aquellas con más de un millón de habitantes (9), las que tienen entre 500 mil y un millón de habitantes (14) y por último las que se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes (32). Cabe resaltar que 33 (60 por ciento) de las zonas metropolitanas del país se localizan en la zona centro del país<sup>(4)</sup>, y de este número el 51.5 por ciento se ubican en la Región Centro Occidente (RCO) del país (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1 — Población total y tasa de crecimiento por rango de población de las zonas metropolitanas, 1990-2000**

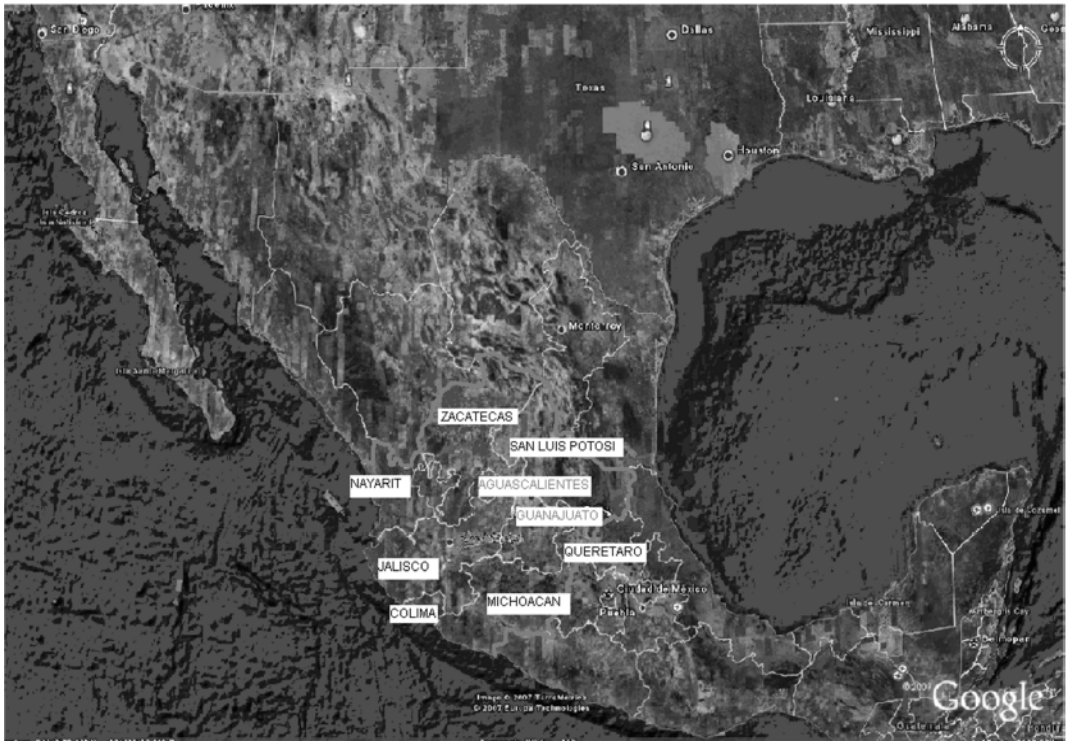
Rango (habitantes)	Zonas Metropolitanas	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		
		1990	1995	2000	1990-1995	1995-2000	1990-2000
Total nacional		81,249,645	91,158,290	97,483,412	2.3	1.4	1.8
Total nacional zonas metropolitanas	55	41,168,713	47,503,876	51,502,972	2.9	1.6	2.3
1 000 000 o más	9	27,092,926	30,958,271	33,501,764	2.7	1.6	2.1
500 000 a 999 999	14	7,529,899	8,867,110	9,697,976	3.3	1.8	2.6
100 000 a 499 999	32	6,545,888	7,678,495	8,303,232	3.2	1.6	2.4
Zonas Metropolitanas Centro del País	33	29,738,183	33,902,134	36,438,667	2.7	1.5	2.1
1 000 000 o más	5	22,055,530	24,911,218	26,702,114	2.5	1.4	1.9
500 000 a 999 999	7	3,745,131	4,462,729	4,897,041	3.6	1.9	2.7
100 000 a 499 999	21	3,937,522	4,528,187	4,839,512	2.8	1.3	2.1
Zonas Metropolitanas Región Centro Occidente	17	7,987,387	9,342,064	10,077,372	3.2	1.5	2.4
1 000 000 o más	2	3,986,918	4,656,076	4,968,315	3.2	1.3	2.2
500 000 a 999 999	4	2,288,341	2,713,722	3,005,625	3.5	2.1	2.8
100 000 a 499 999	11	1,712,128	1,972,266	2,103,432	2.9	1.3	2.1

Fuente: Elaboración propia con base a información proveniente de SEDESOL; CONAPO; INEGI (2004) "Delimitación de las zonas metropolitanas de México".

(4) En torno al eje neovolcánico que es una franja volcánica del territorio nacional que cruza el centro del país desde las costas del Pacífico hasta las costas del Golfo de México.



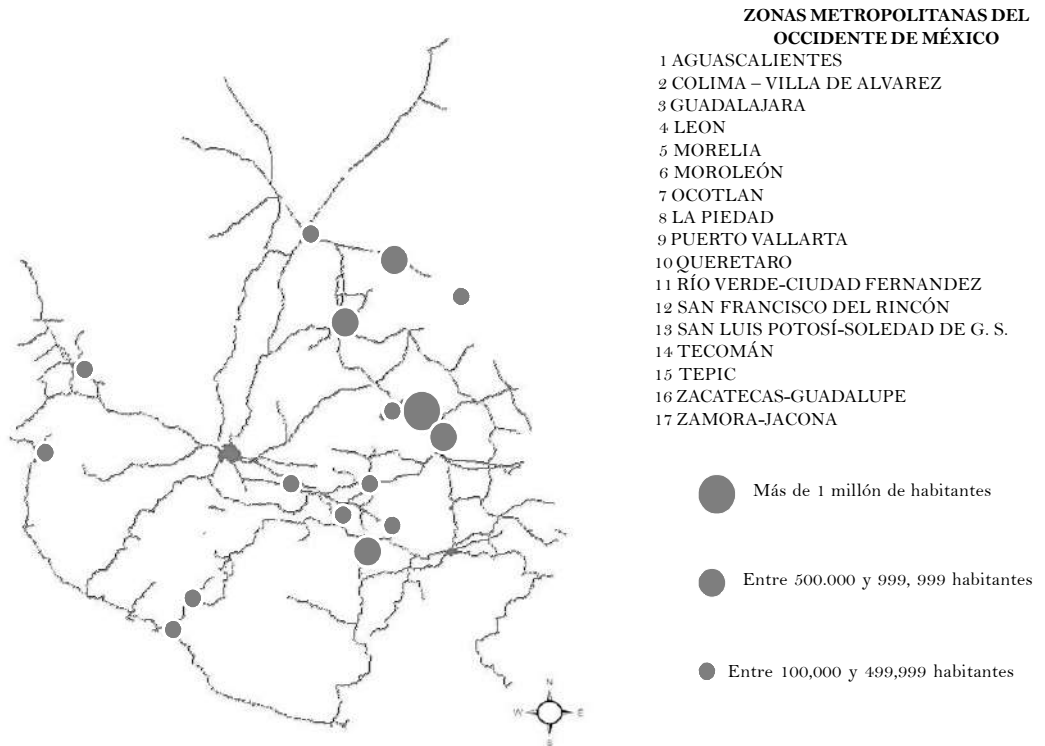
## Mapa 1 — Ubicación de la Región Occidente de México



En el cuadro 1 se observa que en su conjunto las zonas metropolitanas del país contribuyen con parte del crecimiento poblacional nacional al registrar un crecimiento medio anual de 2,3 por ciento durante el periodo de 1990 al 2000. Parte de ese dinamismo se debe a la participación de las metrópolis de la RCO que registran un crecimiento medio anual de 2,4 por ciento, cifra por encima del experimentado por el país (1,8 por ciento) y por el conjunto de zonas metropolitanas del centro del país (2,1 por ciento).

Para el año 2000 de las 17 zonas metropolitanas presentes en la RCO, dos Guadalajara (ZMG) y León (ZML), contienen una población mayor a un millón de habitantes; por su parte 4, Aguascalientes (ZMA), Morelia (ZMM), Querétaro (ZMQ) y San Luis Potosí-Soledad de G. S. (ZMSLP), son ciudades con una población entre quinientos mil y un millón de habitantes; por último las zonas metropolitanas con una población entre cien mil y quinientos mil habitantes son 11, Colima-Villa de Alvarez (ZMCVA), Tecomán (ZMT), Moroleón-Uriangato (ZMMU), San Francisco del Rincón (ZMSFR), Ocotlán (ZMO), Puerto Vallarta (ZMPV), Zamora-Jacona (ZMZJ), La Piedad (ZMLP), Tepic (ZMT), Río Verde-Ciudad Fernández (ZMRVCF) y Zacatecas (ZMZ) (ver Cuadro 2).

## Cuadro 2 — Zonas Metropolitanas del Occidente de México



Fuente: Elaboración propia.

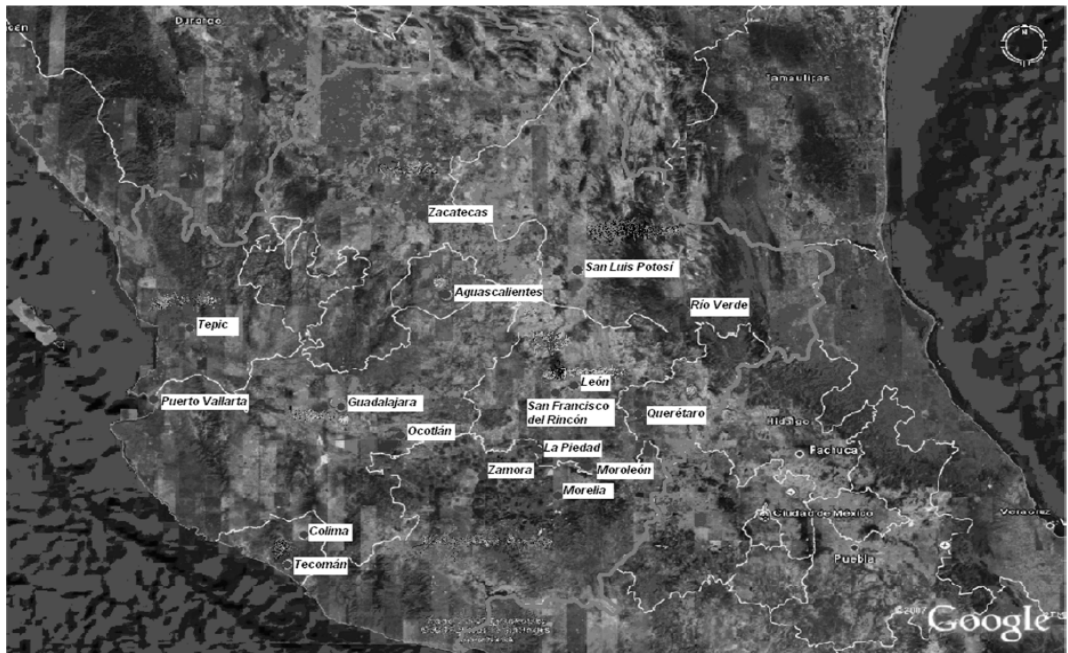
En el Cuadro 3 podemos observar las 17 zonas metropolitanas de la RCO en cuanto su población total, sus tasas de crecimiento y la superficie en kilómetros cuadrados.

**Cuadro 3 — Población total, tasa de crecimiento y superficie por zona metropolitana de la Región Centro-Occidente de México, 1990-2000**

Zonas Metropolitanas	Entidades federativas	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)			Superficie Km <sup>2</sup>
		1990	1995	2000	1990-1995	1995-2000	1990-2000	
<b>Región Centro-Occidente</b>								
ZM de Aguascalientes	Aguascalientes	547,366	637,303	707,516	3.1	2.1	2.6	1,685
ZM de Colima-Villa de Álvarez	Colima	154,347	187,081	210,766	3.9	2.4	3.2	1,033
ZM de Tecomán	Colima	110,481	119,051	127,863	1.5	1.4	1.5	1,201
ZM de Moroleón-Uriangato	Guanajuato	94,901	96,545	100,063	0.3	0.7	0.5	273
ZM de León	Guanajuato	983,050	1,173,659	1,269,179	3.6	1.6	2.6	1,767
ZM de San Francisco del Rincón	Guanajuato	114,034	132,048	145,017	3.0	1.9	2.4	710
ZM de Guadalajara	Jalisco	3,003,868	3,482,417	3,699,136	3.0	1.2	2.1	2,734
ZM de Ocotlán	Jalisco	101,905	115,021	125,027	2.5	1.7	2.1	1,089
ZM de Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	151,288	196,953	244,536	5.4	4.4	4.9	1,472
ZM de Zamora-Jacona	Michoacán	185,445	214,938	216,048	3.0	0.1	1.5	460
ZM de La Piedad	Michoacán-Guanajuato	219,004	229,716	229,372	1.0	0.0	0.5	1,846
ZM de Morelia	Michoacán	526,772	614,698	659,940	3.1	1.4	2.3	1,456
ZM de Tepic	Nayarit	268,185	327,375	342,840	4.1	0.9	2.5	2,160
ZM de Querétaro	Querétaro	555,491	679,757	787,341	4.1	3.0	3.5	1,650
ZM de Río Verde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí	121,212	127,273	128,935	1.0	0.3	0.6	3,596
ZM de San Luis Potosí-Soledad de G. S.	San Luis Potosí	658,712	781,964	850,828	3.5	1.7	2.6	1,742
ZM de Zacatecas	Zacatecas	191,326	226,265	232,965	3.4	0.6	2.0	1,263
<b>Total zonas metropolitanas</b>		<b>7,987,387</b>	<b>9,342,064</b>	<b>10,077,372</b>	<b>3.2</b>	<b>1.5</b>	<b>2.4</b>	<b>26,137</b>

Fuente: Elaboración propia con base a información proveniente de SEDESOL, CONAPO, INEGI (2004) "Delimitación de las zonas metropolitanas de México".

**Mapa 2 — Zonas Metropolitanas en la Región Occidente de México**



## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Las zonas metropolitanas del Occidente de México, como otras urbes del país, han venido enfrentando en los últimos 30 años una serie de cambios relacionados en gran medida con el acelerado proceso de integración al mercado mundial, en esta situación las ciudades compiten entre ellas en diferentes escenarios como el local, regional, nacional e internacional; intensificándose y otorgándole, en muchos de los casos a este último escenario una preponderancia que hace pensar que si no es una ciudad inserta en el proceso de globalización simple y llanamente se esta fuera de toda posibilidad de crecimiento e incluso de permanencia como tal.

Este tipo de apuesta permea la mayoría de nuestras ciudades y ello se refleja en las acciones más “significativas” que las administraciones de éstas realizan y en las que se suele considerar como más innovadoras a las estrategias que estén relacionadas con el *marketing* territorial, con acciones de impulso a la competitividad, como quiera que esta se entienda, y con lo que se ha denominado como gestión estratégica de las ciudades.

Sin embargo existe evidencia de que no solamente las ciudades que realizan acciones relacionadas con la globalización y la competitividad cuentan con posibilidades de ser ciudades con expectativas favorables no solo en lo económico, sino también en lo social, político y ambiental, esto es de ser y permanecer como ciudad en el transcurso del tiempo a pesar de las modas por ciertos tipos de estrategias de planeación urbana.

En ese sentido y atendiendo nuestro objetivo principal de ofrecer una agenda de investigación para las zonas metropolitanas del occidente del país presentamos a continuación algunas ideas en las cuales podríamos basar nuestros futuros estudios.

## **METROPOLIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN**

Considerando la importancia que la reestructuración económica esta teniendo en nuestras ciudades, es necesario analizar las tendencias y pautas emergentes en el proceso de urbanización-metropolización que se desarrollan en el marco de los cambios en la economía internacional. En ese sentido es importante considerar que la reestructuración económica (productiva y del consumo) a través de la apertura comercial sin lugar a dudas presenta manifestaciones territoriales como la redistribución espacial de la industria y de la población, además de propiciar cambios en la articulación de las relaciones económicas en y entre las regiones, así como la reestructuración de los sistemas de las ciudades y con ello de la jerarquía urbana. Lo anterior no es una tarea sencilla sobre todo si reconocemos la necesidad de distinguir entre los fenómenos resultantes de factores exógenos ligados al proceso de reestructuración económica y los que son parte de tendencias endógenas, ya sean de carácter nacional, regional o local.

## **ANÁLISIS DE LA BASE ECONÓMICA DE LAS CIUDADES**

Otro elemento de singular interés lo constituye la necesidad de abundar en el papel económico que tienen las ciudades, esto es, tomando en cuenta la aparición de nuevas

perspectivas de desarrollo, a través de la apertura comercial, se hace necesario analizar como funcionan y crecen las ciudades. En ese sentido y atendiendo los cambios experimentados por las ciudades en su organización económica, entonces debemos abordar aspectos como las principales modificaciones que están experimentando las actividades productivas eminentemente urbanas como son la industria, el comercio y los servicios.

## GESTIÓN METROPOLITANA

Los municipios que integran las zonas metropolitanas en nuestro país, presentan generalmente diferencias en cuanto a su oferta de bienes y servicios, así como en sus características ambientales y en sus costos de producción. Esta diferenciación se le puede utilizar como una ventana de oportunidad en la atracción de empresas, residentes y visitantes, que contribuyan al incremento en los ingresos, tanto en los municipios de manera individual como en el conjunto de ellos que constituyan las zonas metropolitanas; en ese sentido la competencia entre municipios puede significar el avance de unos y el deterioro de otros, lo anterior nos permite señalar la necesidad de promover estudios que propicien la búsqueda de acuerdos cuyo objetivo principal sería el potenciar la competitividad de los municipios de manera conjunta, mediante estrategias de cooperación. Sin lugar a dudas lo anterior requiere identificar estrategias y tipos de arreglos institucionales, esto es, la creación de gobiernos metropolitanos.

Por último queremos aclarar que la lista de temas de interés en el análisis de las zonas metropolitanas sin lugar a dudas debería ser mucho más amplia de lo que aquí hemos señalado y precisamente ello se constituye en parte del trabajo pendiente ya que la presente no es más que una propuesta de agenda de investigación para las zonas metropolitanas del Occidente de México.

## BIBLIOGRAFÍA

DE MATTOS, Carlos A. Metropolitización y suburbanización. *EURE (Santiago)*. (online) mayo 2001, v. 27, n. 80, 2001. p.5-8. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612001008000001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000001&lng=es&nrm=iso)> Acceso em: 18.8.2007.

\_\_\_\_\_. Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *EURE (Santiago)*. (online). v. 28, n.85 p.5-10, dic. 2002. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&nrm=iso)> Acceso em: 18.8.2007.

DÍAZ, Verónica L. Competencia-colaboración en el mapa mundial de ciudades. En: GÓNZALEZ, Daniel; ORENDAIN, Tomas; GARCÍA, Maria Luisa (edits.) *Ciudad y urbanismo: ideas y procesos*. México: Universidad de Guadalajara, 2002.

GRAIZBORD, Boris; HÉCTOR, Salazar. Expansión física de la ciudad de México. En: GARZA, Gustavo (coord.). *Atlas de la ciudad de México*. México: Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México, 1986.

MARCUSE, Peter; KEMPEN, Ronald Van. *Globalizing cities. A new spatial order?* Cambridge: Blackwell, 2000.

MARKUSEN, Ann; SCHROCK, Greg. The distinctive city: divergent patterns in growth, hierarchy. *Urban Studies*, v. 43, n. 8, julio 2006.

MIRET, Naik. Las aportaciones de la inmigración al proceso de metropolización: el caso de Barcelona. *Scripta Nova (Barcelona)*. (online), v. 72, n. 94, p. 1-12, Ago. 2001. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612003008800001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800001&lng=es&nrm=iso)> Acceso em: 18.8.2007.

NEGRETE, María. Eugenia; SALAZAR, Héctor. Zonas metropolitanas en México, 1980. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 1, n. 1, 1986.

OLIVARES, Adriana; GÓNZALEZ, Daniel. Nuevos territorios urbanos: Consideraciones de la espacialidad contemporánea. *Urbano*, Universidad de BíoBío, v. 7, n. 9, mayo 2004.

RODRÍGUEZ, Juan J. *La nueva economía y sus efectos en la ciudad de Guadalajara: la última década del siglo XX*. México: Universidad de Guadalajara, 2006.

SASSEN, Saskia. *The global city*. 2. ed. New York, London, Tokio. New York: Princeton, 2001.

SEDESOL. *Intervención de la Secretaría de Desarrollo Social en "25 Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para realizar un Examen y una Evaluación Generales de la Aplicación de los Resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II)*, celebrado en Nueva York el 6 de junio del 2001. Disponible en: <<http://www.un.org/ga/habitat/statements/docs/mexicoS.html>>.

UNIKEL, Luis; CRESCENCIO, Ruiz; GARZA, Gustavo. *El desarrollo urbano en México*. Diagnóstico e implicaciones futuras. México: Colegio de México, 1978.

# O PESO DA REDEMOCRATIZAÇÃO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Fabrcio R. Marques<sup>(\*)</sup>  
Luis Rodolfo Cruz e Creuz<sup>(\*\*)</sup>  
Marcelo Driusso<sup>(\*\*\*)</sup>

**Resumo:** O objetivo deste estudo é realizar uma revisão do marco histórico e explorar o impacto do encerramento das ditaduras militares no Brasil e na Argentina, em meados dos anos 1980, no processo de integração entre os dois países. Após décadas de rivalidade, interna e externa, em que ambos os vizinhos consolidaram a crença de que a ameaça morava ao lado, os acordos celebrados entre os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín sinalizaram, a partir de 1985, um novo momento na relação bilateral e regional, ao estabelecer, primeiramente, uma aproximação na delicada política nuclear, um dos focos principais da histórica desconfiança. Essa etapa abriu caminho também para uma forte aproximação na esfera econômica. O Programa de Integração e Cooperação Econômica, instituído em 1986, anunciou de modo explícito o propósito de instituir um “espaço econômico comum” em que setores da economia dos dois países se complementariam. A percepção crescente de que ambos tinham muito a ganhar com o processo de integração ajudou a pavimentar a criação em 1991 do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que reuniria também o Paraguai e o Uruguai. Tais acordos de integração, não por acaso, tinham como preocupação dos países signatários do Mercosul o compromisso de que fossem preservadas suas instituições democráticas.

**Palavras-chave:** Integração Regional, Redemocratização, Brasil e Argentina, Mercosul.

---

(\*) Jornalista formado na Universidade de Brasília (UnB). Editor executivo de Política Científica e Tecnológica da revista Pesquisa FAPESP e professor do curso de jornalismo das Faculdades de Campinas (FACAMP). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). *E-mail:* <frmarques@gmail.com>.

(\*\*) Advogado e Consultor em São Paulo. Sócio de Creuz e Villarreal Advogados. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo — PUC/SP, pós-graduado em Direito Societário, no curso LLM — *Master of Laws*, do IBMEC São Paulo; Mestre em Relações Internacionais pelo Programa Santiago Dantas, do convênio das Universidades UNESP/UNICAMP/PUC-SP; e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo — USP. Autor da monografia “Commercial and Economic Law — Brasil” da *International Encyclopedia of Laws*, editada por Dr. Jules Stuyck. Holanda: Kluwer Law International, 2010 (ISBN 978-90-654-4942-9). Autor do livro *Acordo de Quotistas — Análise do instituto do Acordo de Acionistas previsto na Lei n. 6.404/1976 e sua aplicabilidade nas Sociedades Limitadas à Luz do Novo Código Civil brasileiro*, com contribuições da Teoria dos Jogos. São Paulo: IOB-Thomson, 2007. *E-mail:* <lrcreuz@usp.br.>

(\*\*\*) Administrador e Consultor de Empresas em São Paulo. Bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo — PUC/SP. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo — USP. *E-mail:* mdriusso@uol.com.br. Recebido em 2.2.2010 e aceito em 22.3.2010.

**Abstract:** The objective of this study is a revision of a historic landmark and explore the impact of the end of the dictatorships in Brazil and Argentina, in the 1980s, during the process of integration of these two countries. After decades of rivalry, internal and external, where those neighbors strengthened the belief that the threaten lived next door, agreements between presidents José Sarney and Raul Alfonsín, signalized, since 1985, a new momentum in the bilateral and regional relationship, establishing, in the first place, an approximation of the delicate nuclear politics, one of the main focus of the historical suspiciousness. This step has opened ground for strong economic approximation. The program of Integration and Economic Cooperation, established in 1986, explicit the purpose of constitute a “common economic space” in which sectors of the economy of both countries would complement mutually. The growing perception that both had a lot to win in the integration process helped to concrete, in 1991, the creation of South Common Market (MERCOSUL), that would gather also Paraguay and Uruguay. Such integration agreements, not by chance, had the concern of the signatory countries of Mercosul the commitment to preserve its democratic institutions.

**Keywords:** Regional Integration, Redemocratization, Brazil and Argentina, Mercosul.



## INTRODUÇÃO<sup>(1)</sup>

Regimes autoritários têm dificuldade inata de patrocinar processos de integração regional ou de participar deles. A incompatibilidade tem razões variadas. Com a multiplicação de práticas econômicas e de responsabilidades compartilhadas, a integração impõe processos de transferência de soberania política que, a despeito das vantagens prometidas, não encontram intersecção possível com os ideários nacionalistas frequentemente seguidos por ditaduras tampouco pela tendência desses regimes de buscar hegemonia e fomentar disputas geopolíticas com vizinhos. Outro complicador é que os regimes de exceção inspiram uma natural desconfiança em negociações multilaterais. Se não existem referências legais consolidadas ou sistemas jurídicos transparentes a regular o cotidiano de um país, que garantias os vizinhos e os investidores terão em relação ao respeito de seus direitos?

Chiarelli (1997) sustenta que a liberdade de empreender, característica das democracias liberais, representa requisito fundamental na promoção da integração. Já o dirigismo estatal e as limitações à livre circulação de pessoas, que ocorrem com frequência em ditaduras, são em geral incompatíveis com a concepção de blocos econômicos:

A estatização, a economia dirigida, o sistema oficial de subsídios, desequilibrando o processo concorrencial, inviabilizando o livre mercado, são procedimentos, no mundo econômico, que afrontam com a ideia de Integração, necessariamente casada com a livre-iniciativa, a ausência de incentivos governamentais, a circulação extrafronteiras de pessoas e capitais, etc. A integração tem sua base econômica assentada na melhor produtividade para garantir exitosa competitividade. É a vitória do mais apto, e não do mais protegido (CHIARELLI, 1997, p. 20).

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), fundada em 1951 e considerada o primeiro passo concreto para a integração da porção ocidental do Velho Continente, só se tornou viável após a consolidação da democracia em países que haviam vivido regimes totalitários poucos anos antes, notadamente a Itália e a Alemanha (VALENTINI, 2007). Foi a primeira vez que ocorreu transferência de direitos de soberania de alguns países para uma instituição europeia. O objetivo da Ceca, formada por França, Itália, Alemanha Ocidental, Holanda, Bélgica e Luxemburgo era integrar as indústrias do carvão e do aço dos países europeus ocidentais.

Criada em 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), composta, não por acaso, pelos mesmos países da Ceca, não exigia formalmente em seus primórdios que seus membros fossem democracias. Mas o ingresso de nações como Portugal, Grécia e Espanha só foi possível em meados dos anos 1980, algum tempo após o encerramento de seus ciclos autoritários. Aqui, verificamos forte correlação com o tema a que nos propuemos, considerando o visível inter-relacionamento entre os tempos de paz e ventos

(1) O presente artigo teve origem no trabalho apresentado por Fabrício R. Marques, Luís Rodolfo Cruz e Creuz e Marcelo Driusso, no primeiro semestre de 2008 na disciplina “Integração Econômica Regional”, ministrada pelo prof. Dr. Márcio Bobik Braga, no curso de pós-graduação (mestrado) do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo — PROLAM/USP.

democráticos, e períodos obscuros com marcada influência autoritária. Desta feita, com a queda das ditaduras militares em Portugal (1974), Grécia (1974) e Espanha (1975) foi propiciada a adesão destes países à CEE. Em 1981, a Grécia, Espanha e Portugal, em 1986, tornaram-se membros da comunidade, passando esta a estender-se até a Europa mediterrânica.

Em 1962, os três países chegaram a manifestar a intenção de aderir ao bloco. O processo de adesão da Grécia ficou suspenso ao longo da ditadura que vigorou de 1967 e 1974. Portugal só trabalhou efetivamente pela adesão a partir de 1977, três anos após a Revolução dos Cravos, que sepultou a ditadura nacionalista e isolacionista inaugurada em 1932 por António de Oliveira Salazar (1889-1970). A Espanha igualmente candidatou-se a ingressar no bloco após a morte do Generalíssimo Francisco Franco (1892-1975). As disparidades econômicas existentes nestes países, somadas à má reputação que seus regimes tinham entre a opinião pública europeia, exigiam uma boa vontade nas negociações que nem seus ditadores nem as autoridades do bloco se dispuseram a empreender.

A experiência da América Latina também mostra que a instabilidade política impôs obstáculos a pelo menos dois esforços de integração empreendidos a partir dos anos 1960. O Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), que reúne Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador, obteve resultados animadores em seus primórdios, até que alguns de seus países-membros, tomados por perturbações políticas, converteram-se em adversários. Em 1969, os vizinhos Honduras e El Salvador, governados respectivamente pelos generais-presidentes Oswaldo López Arellano e Fidel Sánchez Hernández, mantiveram uma guerra por questões fronteiriças. Após o fim do conflito, que durou 100 horas, Honduras fechou a passagem pelo seu território dos caminhões salvadorenos, causando um duro golpe nas relações comerciais entre os países centro-americanos.

Da mesma forma, o Pacto Andino, hoje formado pela Bolívia, Colômbia, Equador e Peru e Venezuela, sofreu um revés importante em 1976, com a saída do Chile do bloco. Em 1978, a Bolívia rompeu relações com o Chile, que, em ato seguinte, retirou-se do bloco. O Chile foi membro oficial do Pacto Andino entre os anos de 1969 a 1976, permanecendo como observador de 1976 a 2006. Em 24 de novembro de 2006, o Chile tornou-se membro associado do Pacto, quando foi assinada a “Ata de Constituição da Comissão Mista entre a Comunidade Andina e o Chile”, que representou importante avanço e para o retorno do Chile ao bloco, sendo que na mesma Ata, foi criado um grupo de trabalho visando refletir sobre as possíveis formas de representantes chilenos integrarem os órgãos internos do bloco.

A interrupção do processo de integração foi um efeito do golpe militar ocorrido no Chile, que derrubou o presidente eleito democraticamente Salvador Allende três anos antes, como lembra Santoro (2005):

O general Pinochet foi um aliado fiel nos combates da Guerra Fria, chegando mesmo a retirar seu país do Pacto Andino, cujos projetos autonomistas eram vistos com reservas por Washington. Porém, naquele período o Chile continuou bastante

integrado a seus vizinhos latino-americanos, em particular na repressão internacional contra a esquerda, a chamada Operação Condor. As relações com a Argentina se deterioraram rapidamente, por conta das disputas fronteiriças no Canal de Beagle (SANTORO, 2005, p. 5).

Nascido sob o signo da redemocratização de seus países-membros, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é citado como exemplo da importância da estabilidade política na sobrevivência de um bloco econômico. Interessante destacar o acompanhamento dos processos globais de busca de mercados e, com certeza, sob grande impacto do fenômeno da globalização, sendo o processo de integração, no caso do Mercosul, utilizado como alavanca para o processo de desenvolvimento, há muito influenciado pelo pensamento e trabalho da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que fortemente defendia a industrialização da América Latina. Contudo, Braga (2002) destaca problemas de coordenação nas décadas de 70 e 80 como elementos de fracasso do modelo cepalino de desenvolvimento. Por outro lado, os governos buscaram, na década de 90, valer-se dos fundamentos macroeconômicos para fixar políticas de estabilização, fortemente influenciadas pelos processos de redemocratização. Segundo Vigevani e Veiga (1996):

Os governos, sobretudo a partir de 1991, utilizaram a integração como uma alavanca para a sustentação da política de estabilização macroeconômica. Mesmo na fase anterior ao Tratado de Assunção, no período Alfonsín-Sarney (1986-1989), em alguma medida o objetivo dos governos era o de utilizar a integração regional para a modernização, ainda que sem privilegiar a abertura comercial para o mundo, concentrando-se nas possibilidades oferecidas por um mercado interno mais amplo (VIGEVANI; VEIGA, 1996, p. 232).

Em 1996, um golpe de Estado foi abortado no Paraguai graças à mobilização de diplomatas e autoridades dos demais parceiros, Brasil, Argentina e Uruguai, alertando os militares paraguaios sobre a inevitável exclusão do país do bloco em caso de rompimento institucional. Fernández (1997), referindo-se ao episódio, afirma que as relações políticas forjadas em regiões integradas economicamente ajudam a estreitar os laços entre os países-membros, como também promover a troca de informações entre vizinhos democráticos e prevenir conflitos entre os membros mais afoitos e belicosos. Após o episódio paraguaio, foi pactuada em 24 de julho de 1998 a chamada cláusula democrática do Mercosul. O Protocolo de Ushuaia, assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, além da Bolívia e do Chile, membros associados, estabeleceu formalmente que a vigência das instituições democráticas é condição *sine que non* para o desenvolvimento da integração regional, sob pena de exclusão dos infratores do bloco. É interessante, ainda, destacar que a sistemática utilizada pelo Protocolo de Ushuaia implica, nos termos do seu art. 4º que, “no caso de ruptura da ordem democrática em um Estado-Parte do presente Protocolo, os demais Estados-Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”. Sendo que o art. 5º seguinte fixa momento seguinte na hipótese de fracasso nesta primeira tentativa, a saber: “Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados-Partes do presente Protocolo,

no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

## AS TENTATIVAS DE INTEGRAÇÃO

Ideias integracionistas animam os países latino-americanos desde seus processos de independência. Simon Bolívar (1783-1830) acalentava o sonho de reunir a América espanhola numa só nação confederada. O grande argumento regional está lastreado na tentativa de alcançar a união política para superar a dependência econômica. Em 1938, o político argentino Alejandro Bunge propôs formalmente a criação de uma União Aduaneira do Sul, reiterada quatro anos mais tarde na Conferência dos países de La Plata (MAGARIÑOS, 2005).

As primeiras experiências efetivas de integração da América Latina remontam ao início dos anos 1950, a partir dos diagnósticos feitos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) segundo os quais o crescimento dos países do continente esbarrava numa limitação importante, a exiguidade de seus mercados, e a necessária industrialização da região poderia ser potencializada por uma estratégia integracionista. A criação nos anos 1960 da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio — sucedida em 1980 pela ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento), tentativa de unir numa área de livre-comércio a Argentina, o Brasil, o Chile, o México, o Paraguai, o Peru e o Uruguai; do MCCA (Mercado Comum Centro-Americano), que reúne Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador; e do Pacto Andino, formado pela Bolívia, Colômbia, Equador e Peru e Venezuela, encarnaram, sob a influência da CEPAL, a ideia de que as economias latino-americanas poderiam ganhar dinamismo com a constituição de mercados expandidos, a exemplo da bem-sucedida experiência do Mercado Comum Europeu, nascido nos anos 1950. Importante destacar, ainda, outros antecedentes importantes nas relações internacionais dos países latino-americanos, como por exemplo, o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, o Tratado firmado em 1973, com o governo do Paraguai, que resultou na construção da hidrelétrica de Itaipu, seguido, em 1979, pelo acordo entre Argentina, Paraguai e Brasil, visando o compartilhamento das usinas hidrelétricas de Itaipu e Corpus, e o Tratado de Cooperação da Amazônia, firmado em 1978, dentre outros importantes marcos diplomáticos e estratégicos que remontam à década de 30 (LAFER, 2001, p. 58).

Não obstante estas construções, podemos indicar o governo do presidente Juscelino Kubitschek como um marco de uma nova fase de relacionamento entre os países da América Latina. Segundo Bueno (2004):

O presidente brasileiro deu ênfase à aproximação da Argentina, Bolívia e Paraguai. A Operação Pan-Americana (OPA) por ele lançada em 1958 teve uma abrangência

latino-americana. Tanto é assim que um dos resultados visíveis da OPA foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), pelo Tratado de Montevideu de 1960. Jânio Quadros deu continuidade à política de aproximação com a nação platina e firmou com o presidente Arturo Frondizi o Acordo de Amizade e Consulta, bem como duas declarações (uma econômica e outra política) em Uruguaiana, Rio Grande do Sul, em abril de 1961. Neste mesmo ano, começou a se reunir o Grupo Misto de Cooperação Industrial Brasil-Argentina, que fora criado em 19 de setembro de 1958, ainda na gestão JK (BUENO, 2004, p. 72).

Dos estudos seminais da CEPAL, entre 1956 e 1957, a cooperação econômica adquiriu *status* de força motriz da aceleração do crescimento econômico da América Latina. Nesta esteira, o movimento integracionista da América Latina tem sua gênese na Conferência da CEPAL no Panamá (1959), quando foram colocadas propostas de estabelecimento de um mercado comum na região. Segundo Araújo (2008), dentre as propostas, destacam-se:

(i) adesão ao mercado regional, aberta a todos os países latino-americanos; (ii) inclusão de todos os itens produzidos nos países da região como finalidade do mercado regional; (iii) tratamento especial conferido aos países menos desenvolvidos; (iv) sistema especial de pagamentos multilaterais, a fim de maximizar a reciprocidade de intercâmbio intrarregional; (v) fomento de acordos de complementação e especialização entre países vinculados pela proximidade geográfica ou por interesses econômicos comuns; e (vi) coordenação da política comercial e o estabelecimento de uma tarifa externa comum em relação a terceiros países (ARAÚJO, 2008, p. 117).

O pensamento cepalino, que segundo Márcio Bobik Braga, não encontra forte eco na literatura econômica sobre economia internacional, apresenta forte contribuição ao processo de integração. Braga (2002, p. 11) ressalta duas fases do pensamento cepalino voltado para a integração regional da América Latina. A primeira foi direcionada para a integração regional enquanto instrumento de desenvolvimento econômico, sendo que as suas ações neste sentido acabaram por não prosperar da forma como idealizadas. A segunda fase, já nos anos 1990, por força do processo de globalização, baseou-se na utilização da integração regional como força motriz da busca de uma maior inserção das economias latino-americanas na economia internacional. Segundo Braga, estas ideologias da CEPAL:

demonstram, por exemplo, a importância da integração econômica regional para o desenvolvimento orientado pelo processo de substituição de importações e também para a formulação de estratégia visando uma maior inserção da América Latina nas relações econômicas internacionais. Destacam ainda os fatores que têm dificultado este processo de integração, principalmente no que diz respeito à coordenação das políticas macroeconômicas entre os países envolvidos (BRAGA, 2002, p. 11).

A trajetória da ALALC expôs as dificuldades de integrar economias com níveis diferentes de industrialização e perfil exportador semelhante num continente, bem ao contrário do que ocorria na Europa, marcado por fortes desigualdades sociais. A

ocorrência de desequilíbrios comerciais, a impossibilidade de manter saldos deficitários e as disputas entre interesses nacionais e setoriais fizeram com que o marco da ALALC, o Tratado de Montevidéu, revelasse sinais de inviabilidade já nas primeiras rodadas de negociação. O referido tratado, assinado em 1960, previa que os países-membros deveriam eliminar “todos os direitos aduaneiros e quaisquer outros encargos de efeitos equivalentes que incidissem sobre as importações” num prazo de 12 anos. As dificuldades de aprovar listas nacionais de mercadorias (com reduções tarifárias propostas anualmente por cada país) e listas comuns de produtos (com concessões irrevogáveis negociadas a cada três anos), cujo objetivo era gradualmente liberalizar o comércio na região, fizeram com que o prazo para a integração fosse prorrogado até 1980. Na prática, a ALALC perdeu sua eficácia pouco depois de nascer. Do total de 11.173 concessões acumuladas até 1977, mais de dois terços corresponderam ao período 1962/1964 e mais de 80% aos anos 1962/1966 (VERSIANI, 1986). A ideia de criar uma área de livre comércio deu espaço a uma iniciativa bem mais tímida, com a criação de uma zona de preferências tarifárias.

Há consenso de que o fracasso da ALALC se deveu a uma combinação de fatores. Um deles foi o rigor excessivo dos instrumentos previstos no Tratado de Montevidéu, como a cláusula da nação mais favorecida (NMF), que estendia a todos os países-membros qualquer vantagem estabelecida em negociações bilaterais. Conforme Versiani (1986), outro problema era a dificuldade, por parte dos países mais adiantados da área, em aceitar uma redução no nível de atividade de um de seus setores produtivos:

Se quem faz uma concessão, ou sofre uma perda, não se julga mais compensado por um benefício, então não se sentirá induzido a participar do processo de integração. Ou seja: ainda admitindo a hipótese de que a supressão de tarifas na região seja potencialmente benéfica para todos, isso no entanto não basta. É preciso que todos os participantes tenham, de fato, ganhos líquidos (ou, pelo menos, não tenham perdas). Caso contrário, fatalmente se chegará a um impasse (VERSIANI, 1986, p. 34).

Hernandes (2004) destaca outra dificuldade: a proliferação de regimes ditatoriais na América Latina, que, na contramão da proposta cepalina de integrar as economias para alavancar a industrialização, adotaram um protecionismo fechado:

O fracasso decorreu de diversos fatores, entre eles, as crises estruturais dos diferentes países da América Latina que dificultaram a integração. Tais crises decorrem dos regimes ditatoriais dominantes na maioria dos países da América Latina, a partir da década de 60, que fez com que os países se fechassem a um nacionalismo extremo, ao seguir o modelo de substituição das importações por industrialização crescente, que ocasionou o enfraquecimento da integração. Outro fator chave para entender o fracasso da ALALC foi a previsão da “cláusula da NMF” sem a possibilidade de nenhuma exceção. Observe-se que o modelo previsto no Tratado de Montevidéu, que visava a alcançar o estágio de Mercado Comum por meio de uma Área de Livre Comércio, era muito rigoroso e distante da realidade latino-americana, pois como as negociações eram multilaterais, não se observava as diversidades dos seus Membros (HERNANDES, 2004).

O embaixador Samuel Guimarães (2007) complementa o quadro lembrando que:

a integração encontrou obstáculos causados pelas políticas nacionais de substituição de importações e de industrialização e, mais tarde, pelas políticas de controle de importações para enfrentar as súbitas crises do petróleo que acarretaram inéditos déficits comerciais que atingiram os países importadores de energia, em especial o Brasil.

A rivalidade causada pelos regimes militares acabou por afastar os países, que até o momento, vinham sinalizando fortes movimentos de derrubada de barreiras políticas e econômicas, com vista a fomentar o processo de integração. Bueno (2004) destaca:

Durante os períodos militares dos dois países, houve um novo surto de rivalidade, especialmente em razão do contencioso que se estabeleceu em torno do aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Paraná. O Brasil teve, por conta disso, problemas na esfera multilateral, especialmente na Conferência Mundial do Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, quando a Argentina defendeu a tese da consulta prévia e das informações técnicas que um país deveria prestar a outro no caso de aproveitamento de recursos naturais compartilhados (BUENO, 2004, p. 73).

Camargo (1989) cita o fato de a integração nos anos 1960 e 1970 ter sido comandada por técnicos e representantes governamentais, com baixa adesão de representantes setoriais, o que explica as dificuldades. O autor ainda lembra que processos de integração, com a multiplicação de práticas econômicas e de responsabilidades compartilhadas, conduzem a um processo de transferências de soberanias políticas e, como decorrência, ao estabelecimento de um poder supranacional:

A constituição de um poder de decisão acima das soberanias nacionais é uma tarefa a bastante longo prazo, com todas as possibilidades de ser abortada no meio do caminho. O próprio processo de formação de uma comunidade europeia demonstra a dificuldade em se encontrar um modelo que, levando-se em conta a história desse continente, caracterizado por lutas hegemônicas entre seus Estados e guerras cruentas, fosse capaz de criar mecanismos integrativos que implicassem cessão de soberania às entidades centrais das organizações multilaterais (CAMARGO, 1989, p. 48).

Em 1980, prazo fatal para a formação da área de livre comércio, a ALALC foi sepultada oficialmente com a assinatura do segundo Tratado de Montevideu, que criou a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). Tendo como países-membros Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, a ALADI previa mecanismos de integração mais flexíveis, abrindo espaço para o caráter bilateral que marcava as práticas comerciais anteriores ao esforço integracionista.

Os anos 1980, porém, trariam novos dilemas para as economias latino-americanas. Se durante as décadas de 1950 a 1980 elas conseguiram expandir-se, notadamente nos

anos de 1970 em decorrência da oferta abundante de crédito e do dinamismo dos grandes centros industriais, a chamada “década perdida” foi marcada pela crise da dívida, pela estagnação e pela escalada da inflação.

As questões econômicas e a situação dos países na América Latina influenciavam igualmente as ações e opções dos mesmos, tendo em vista a necessidade de manejo interno e coordenação internacional, por causa dos fortes sinais já inicialmente percebidos decorrentes dos processos de globalização. Aqui, imperioso destacar o contexto histórico econômico vivenciado especialmente por Brasil e Argentina. Segundo Braga (2002):

a partir dos anos 70 e principalmente durante os 80, diversos países latino-americanos, a exemplo da Argentina e Brasil, experimentaram fortes instabilidades macroeconômicas caracterizadas por processos inflacionários crônicos, inconsistências intertemporais nos processos de endividamento interno e principalmente externo (pelo menos num primeiro momento). Ainda que as altas taxas de inflação tenham sido contidas nos anos 90, verificam-se nesta década grandes instabilidades cambiais e forte vulnerabilidade externa dos países da região. Num processo de baixa integração, estes fatores não têm tanta importância dada a reduzida possibilidade de transmissão das instabilidades entre os países. Entretanto, com o avanço da integração, seria fundamental algum tipo de coordenação macroeconômica, uma vez que as transmissões das instabilidades macroeconômicas entre os países seriam intensas (BRAGA, 2002, p. 20-21).

Como mostra Camargo (1989), em decorrência da crise, o grau de industrialização de alguns países, como Argentina, Peru, Chile e Uruguai, caiu em 1983 no nível de 1960. A partir de 1984, a indústria iniciou uma recuperação, mas o produto industrial da região, excetuando-se o Brasil, ainda permaneceu 7% mais baixo do que o nível alcançado em 1980. Sem ter influência sobre os desdobramentos da crise internacional, os países latino-americanos não tiveram outra opção além de retirar do limbo o debate sobre a integração regional.

## **BRASIL-ARGENTINA, DA RIVALIDADE À INTEGRAÇÃO**

Fixar marcos históricos e contextuais do processo de integração remontam ao período colonial das Américas. Neste sentido, é imperioso recordar as influências, na América Latina, das formas e métodos de colonização, tendo em vista o fluxo existente, para o Brasil especificamente de Portugal, e da Espanha, para as suas colônias na América. Tal processo, em virtude da rivalidade e competição existentes nas metrópoles, acabava por apresentar seus reflexos e influências do outro lado do Atlântico. Nas palavras de Lafer (2001):

O paradigma do processo de transformação do papel das fronteiras na América do Sul é o Mercosul, resultado de uma efetiva reestruturação, de natureza estratégica, do relacionamento Brasil-Argentina. Este relacionamento carregou na origem o peso da herança colonial, pois o que houve de rivalidade entre as Coroas de Portugal



e Espanha teve no Prata seu foco principal. Na história, as relações dos dois países foram influenciadas por essa herança, tendo-se caracterizado por momentos de grandes convergências, entremeados por períodos de distanciamentos e desconfianças (LAFER, 2001, p. 58).

Calcada na ideia de que quem dominasse a bacia do Prata conquistaria o coração da América do Sul, a rivalidade entre o Brasil e a Argentina começou a ser forjada na primeira metade do século XIX, com disputas envolvendo fronteiras que se seguiram à conquista da independência dos dois vizinhos. Ganhou mais fôlego, em meados daquele século, com a briga pela influência sobre o Uruguai e cristalizou-se em episódios como a deposição do ditador argentino Juan Manuel Rosas, derrotado por uma revolução apoiada pelo Brasil e pelo Uruguai.

No início do século XX, ao longo dos dez anos em que José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912), o Barão do Rio Branco, esteve à frente do Ministério de Relações Exteriores brasileiro, houve momentos de tensão motivados pelo aumento do poderio bélico dos dois vizinhos e fomentou a concentração de quartéis e efetivos militares nos dois lados da fronteira. Os interesses argentinos sobre a Guerra do Chaco (1932-1935), uma disputa territorial entre a Bolívia e o Paraguai, serviram de combustível para alimentar a desconfiança brasileira. Num passado mais recente, a construção da hidrelétrica de Itaipu na fronteira com o Brasil e o Paraguai acendeu o temor na Argentina de que, num eventual conflito entre os dois adversários históricos, o Brasil abrisse as comportas da usina, inundando Buenos Aires — isso, numa época em que as três nações eram governados por militares. O conflito de poder só seria encerrado em 1979, com o Tratado Multilateral Corpus-Itaipu. Miron (2002) relembra outra evidência da desconfiança mútua: as linhas férreas construídas pelo Brasil nas regiões fronteiriças têm bitola (distância entre os trilhos) incompatível com as da Argentina, com a finalidade de prevenir uma invasão do Brasil por meio das ferrovias — criando até hoje um problema para a circulação de mercadorias.

A rivalidade era tão duradoura que punha em dúvida a ideia de que os dois países pudessem usufruir de benefícios de uma integração econômica, como expôs Vargas (1997):

A análise dessa rivalidade e de seus contenciosos deu margem à convicção de que o ganho de um país correspondia necessariamente à percepção de perda por parte do outro, tanto em termos materiais, quanto de poder e prestígio. À sombra dessa percepção germinara a ideia de ameaça recíproca, que seria determinante no esforço para atingir a curto prazo o pleno desenvolvimento nuclear (VARGAS, 1997, p. 42).

Na Argentina, o fiasco da invasão promovida pelo general-presidente Leopoldo Galtieri nas ilhas Falklands/Malvinas, em 1982, que resultou numa guerra perdida para a Inglaterra, colocou um dramático ponto final a oito anos de uma ditadura que deixou como legado um saldo de 30 mil mortos e desaparecidos políticos. Foram convocadas eleições no ano seguinte, vencidas pelo advogado Raúl Alfonsín (1927 — 2009). No Brasil, a transição foi mais lenta e suave. No período do último dos generais-

-presidentes, João Figueiredo, foi aprovada uma lei de anistia que permitiu o retorno dos exilados políticos e os governadores voltaram a ser escolhidos por meio de eleições diretas em 1982. O primeiro presidente civil depois de 20 anos de ditadura veio em 1985, ainda assim graças a uma eleição indireta que culminou com a ascensão não do presidente eleito Tancredo Neves (1910-1985), que, doente, não conseguiu tomar posse, mas do vice José Sarney (1930), que até o penúltimo suspiro da ditadura perfilou-se ao lado dos militares. Entre 1983 e 1985, quando a Argentina já retomara a democracia mas o Brasil vivia o final do mandato do general-presidente João Batista Figueiredo, a diplomacia dos dois países pouco conseguiu avançar em termos de relações cooperativas.

A redemocratização dos dois países, na década de 1980, foi decisiva para apurar as antigas desconfianças. Como ressaltam Freixo e Ristoff (2008):

o processo de integração regional se desenvolveu paralelamente ao processo de democratização de seus Estados-membros e o elemento “democracia”, ao menos no que se refere aos seus aspectos formais, passou a deter uma significativa importância nos discursos oficiais e foi considerado desde o início como um pressuposto para a integração (FREIXO & RISTOFF, 2008, p. 42).

Esta posição é igualmente reforçada por Lafer (2001), que destaca:

Depois do equacionamento, em 1979, do problema da utilização das águas para fins energéticos que caracterizou o contencioso de Itaipu, a etapa mais significativa na preparação do Mercosul se situa após o término dos regimes militares, nos anos 80. Ela se deve às iniciativas dos Presidentes Sarney e Alfonsín que, lastreados nos precedentes de convergência, elevaram a um novo patamar o entendimento entre os dois países. O marco deste novo patamar foi o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988. A sua moldura mais abrangente, de natureza política, compreendia a consolidação de valores democráticos e o respeito aos direitos humanos, passando por *confidence building measures* destinadas a reduzir tensões na área estratégico-militar, em especial no campo nuclear. Sobre esta base, o Tratado procurou estimular o desenvolvimento na difícil década econômica para a América Latina que foram os anos 80 (LAFER, 2001, p. 58-59).

No ano de 1985, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín determinaram a criação de uma comissão mista para estudar as possibilidades de cooperação e integração econômica. Os estudos giraram em torno da possibilidade de pôr em ação um plano regional, uma vez que se acreditava que, apenas no âmbito de um bloco político e econômico, os países poderiam fazer valer os seus interesses no sistema internacional. Em 30 de novembro de 1985, Alfonsín e Sarney assinaram a Ata de Iguazu, na qual expressaram suas vontades de acelerar o processo de integração bilateral. Criaram, para tal fim, uma comissão mista de alto nível, presidida por seus ministros de Relações Exteriores. Na mesma ocasião, assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, que proclamou os propósitos pacíficos da cooperação bilateral nessa área. Na esteira deste entendimento, colamos apontamento de Maria Cândida Galvão Flores, sobre a aproximação e o aprofundamento do diálogo entre Brasil e Argentina, nos governos Sarney e Alfonsín:

O aprofundamento do diálogo entre Brasil e Argentina permitiu que, na década de 1980, tivesse início um processo real de integração econômica, impulsionado pela vontade política de ambos em fazer avançar, no terreno prático, a relativa complementaridade já existente entre as duas economias. No marco dessa inflexão na política exterior brasileira que privilegiava a cooperação no Cone Sul, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín firmaram a Ata de Iguazu, criando uma Comissão Mista de Alto Nível para a Cooperação e Integração Econômica Bilateral. Posteriormente, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que previa a conformação de um espaço econômico comum em 10 anos, a crescente eliminação dos obstáculos alfandegários e não alfandegários, e a gradual liberalização do comércio bilateral. Esse tratado foi um marco no novo patamar de entendimento entre Brasil e Argentina por apresentar uma moldura mais abrangente de natureza política, que compreendia a consolidação dos valores democráticos e o respeito aos direitos humanos, além de medidas destinadas a reduzir tensões na área estratégico-militar, especialmente no campo nuclear (FLORES, 2005, p. 18).

A Ata de Iguazu foi assinada numa solenidade no dia 29 de novembro de 1985 em que os presidentes inauguraram uma ponte internacional que liga a cidade de Porto Meira, no Brasil, a Puerto Iguazú, na Argentina. No documento, os dois presidentes deixaram claro que um dos propósitos da integração era a necessidade de reforçar o poder de negociação dos dois países na comunidade internacional e de enfrentar os efeitos da crise, “evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação”. No texto da declaração, os dois presidentes reiteraram a importância dos conceitos do Consenso de Cartagena, de junho de 1984, que estabelecia a necessidade de crescimento da economia dos países devedores, de aliviar o peso do serviço da dívida e a corresponsabilidade de devedores e credores. No último dos 32 tópicos da declaração, Sarney e Alfonsín reafirmaram enfaticamente que “o processo de democratização que vive o continente deverá conduzir a uma maior aproximação e integração entre os povos da região”.

A Declaração de Iguazu criou um Grupo de Trabalho Conjunto de alto nível, presidido pelos Ministros de Relações Exteriores dos dois países, voltado também a firmar os compromissos de cooperação nuclear pacífica. Tratou-se de um gesto simbólico, que ganharia contornos concretos sete meses mais tarde, com a assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira.

A importância desses acordos é ressaltada por Seitenfus (1989):

A assinatura destes acordos torna-se possível em razão da evolução política interna que conhecem os dois países nestes últimos quatro anos. Com efeito, e esta é uma de suas principais características, os acordos respondem a vontade política dos dois governos. O regime civil instalado em recente data nos dois países, após um longo período de militarismo, ressentiu-se da necessidade de fortalecer-se no âmbito internacional. Ao mesmo tempo, a tentativa de superação das rivalidades históricas entre os dois países faz com que a iniciativa tenha um significado especial, uma

vez que se trata de uma ação do poder civil e democrático, contrariando a visão militarista predominante até então (SEITENFUS, 1989, p. 114).

A Ata diz que o Programa de Integração “será equilibrado no sentido de que não deve induzir uma especialização das economias em setores específicos; de que deve estimular a integração intrassetorial; de que deve buscar um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio; propiciará a modernização tecnológica e maior eficiência na alocação de recursos nas duas economias”.

A Ata para a Integração Argentino-Brasileira foi assinada em Buenos Aires em julho de 1986, e instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), incumbido de propiciar a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação de setores específicos da economia dos dois países. Na primeira etapa do PICE, foram assinados 12 protocolos referentes a bens de capital, trigo, complementação de abastecimento alimentar, expansão do comércio bilateral, empresas binacionais, assuntos financeiros, fundo de investimentos, energia, biotecnologia, estudos econômicos, segurança nuclear e radiológica e cooperação aeronáutica. Tratava-se de um projeto orientado não somente para o desenvolvimento econômico como também para amplificar a força dos dois países no âmbito internacional.

Como observou Oliveira (1998):

O pioneiro Protocolo n. 1, Projeto Integrado de Bens de Capital, estabelecia medidas especiais, como “tarifa zero, exclusão de todo tipo de barreiras não tarifárias, mecanismos de expansão simétrica do comércio, incluindo cláusulas compensatórias de correção de assimetrias, nivelamento e uma margem comum de proteção face a terceiros países, outorgando a todos os bens, incluídos na lista comum, um tratamento igual ao outorgado a terceiros países, o que, na prática, indicava a intenção de se chegar, futuramente, a uma união aduaneira entre os dois países”. O Protocolo de Bens de Capital permaneceu prioritário entre as propostas do PICE, o qual englobava um contexto bilateral abrangente e diversificado: assuntos econômicos, financeiros, comerciais, políticos, militares, tecnológicos, nucleares, entre outros, contemplados a médio e longo prazo, condicionados às conjunturas macroeconômicas dos dois países, que marcam todo o processo. Do ponto de vista do intercâmbio econômico, os resultados internacionais foram satisfatórios. A Argentina duplicou suas vendas ao Brasil, que passou a ser seu primeiro mercado de exportação (OLIVEIRA, 1998, p. 15).

O PICE teve caráter gradual, flexível e equilibrado e previa tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. Essas medidas constituem o terceiro dos quatro eventos que Lafer (1997) considera fundamentais na história recente do relacionamento do Brasil com a Argentina, sendo que o primeiro foi o acordo trilateral:

O segundo foi a Guerra das Malvinas de 1982, que assumiu a proporção de uma crise internacional de grandes dimensões e levou o Brasil, num momento difícil, a

afirmar publicamente, *vis-à-vis* a Grã-Bretanha e ao mundo, seu apoio à reivindicação argentina — ainda que não à sua efetivação pelo uso da força. O terceiro é mais difuso em termos cronológicos e talvez seja mais apropriadamente descrito como uma série de eventos derivados essencialmente da redemocratização de ambos os países em meados dos anos 80: a ênfase no desenvolvimento na democracia, no controle civil dos militares e na evolução de uma relação transparente e confiável na esfera nuclear. O quarto foi o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (LAFER, 1997, p. 249-265).

Um capítulo à parte envolveu a cooperação tecnológica, encarada não apenas como um instrumento de integração, mas de geração de economias de escala e de redução do fosso que separava os dois países das nações desenvolvidas.

Enquanto viviam sob ditaduras militares, os dois vizinhos encaravam o desenvolvimento da área nuclear como elemento essencial para alcançarem a autonomia tecnológica, embora, na Argentina, o interesse fosse claramente militar e, no Brasil, o discurso, calcado na doutrina de segurança nacional, enfatizasse mais a busca do desenvolvimento econômico (VARGAS, 1997, p. 45). Havia, é certo, algum tipo de intercâmbio, calcado em troca de documentos e visitas informais a instalações atômicas, que envolviam cientistas, não suas instituições. Nos anos de 1970, o general argentino Juan Guglielmelli chegou a propor a necessidade de integração nuclear entre Argentina e Brasil, por meio da unificação de seus programas atômicos, a fim de prevenir uma corrida armamentista, mas a tese foi rechaçada por militares de ambos os lados (OLIVEIRA, 1998).

Após a Segunda Guerra Mundial, Brasil e Argentina tornaram-se rivais regionais no desenvolvimento de tecnologia nuclear, ambos se negando a assinar compromissos de não proliferação de armas atômicas com o argumento de que privilegiariam os países já detentores de conhecimento nesse campo. A Argentina foi o primeiro país latino-americano a instalar uma usina nuclear de produção energética. A usina Atucha I, com componentes trazidos da Alemanha, começou a operar em 1974, ano em que teve início a construção da usina Embalse, com suporte canadense e componentes produzidos majoritariamente na Argentina. Conforme lembra Lazier (2006), a explosão de um artefato nuclear feita pela Índia em 1974 levaram tanto a Alemanha quanto o Canadá a colocarem obstáculos na cooperação atômica, o que levou a Argentina a buscar autonomia no enriquecimento de urânio.

No período do governo Médici, a diplomacia nuclear brasileira assumiu um tom especialmente crítico em relação ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, que teve como pano de fundo a percepção de uma necessidade de amplificar a capacidade bélica do país com foco na rivalidade com a Argentina. De acordo com Cavagnari Filho (2000), havia dois cenários de guerra colocados para as Forças Armadas brasileiras, o combate a grupos opositores do regime, no campo interno, e a região do Prata, no *front* externo. A nuclearização das Forças Armadas era vista como essencial a fim de facilitar o incremento científico para o desenvolvimento de submarinos, mísseis balísticos e aviões subsônicos e garantir a supremacia regional.

O Brasil optou por uma estratégia que, de um lado, propunha-se a importar tecnologia nuclear para alimentar a demanda crescente por energia e, de outro, desenvolver tecnologia autônoma. Isto se materializou na criação de dois programas: um oficial, para importar tecnologia, e outro, paralelo, que só seria reconhecido oficialmente em 1987 quando o país anunciou que conseguira enriquecer urânio e que segue até hoje, na tentativa de construir um submarino com propulsão nuclear.

Os debates pós-Guerra Fria sinalizam, não obstante outros quesitos, a vontade de países emergentes de participar de debates globais, dentre eles aqueles envolvendo aspectos econômicos, tecnológicos e inclusive de segurança internacional. Neste diapasão, surgem questões voltadas à redução de assimetrias econômicas e de fluxo de capitais e investimentos, alavancadas por negociações na esfera da ALADI, MERCOSUL, OMC E ALCA, dentre outros fóruns. E no plano de segurança internacional os debates seguem estes anseios. Segundo Lafer (2001):

O multifacetado entendimento argentino-brasileiro que está na base do Mercosul, assim como o entendimento entre a França e a Alemanha esteve na base da construção da Comunidade Europeia, tem também um alcance no plano da segurança internacional, no campo nuclear, que transcende a América do Sul. Com efeito, as *confidence building measures* dos anos 80 culminaram nos anos 90 na criação de um mecanismo formal de inspeções mútuas, abriram as instalações nucleares dos dois países à supervisão internacional, e permitiram a plena vigência do Tratado de Tlatelolco, de 1967, que proíbe as armas nucleares na América Latina. Com esses compromissos, o Brasil deu plena expressão internacional à norma estabelecida na Constituição de 1988 relativa ao uso exclusivamente pacífico da energia nuclear em território nacional (LAFER, 2001, p. 60-61).

Em novembro de 1983, poucos dias após a eleição de Raúl Alfonsín como presidente, o general-presidente Reynaldo Bignone enviou uma carta ao presidente brasileiro João Figueiredo anunciando que seu país conseguira enriquecer urânio pelo método de difusão gasosa. O projeto argentino de enriquecimento do urânio fora desenvolvido em segredo. Na carta ao colega brasileiro, Bignone ressaltava ainda que “o êxito alcançado tem importantes projeções de ordem regional pois constitui um significativo passo para a autossuficiência da América Latina numa área de tal transcendência no campo dos usos pacíficos da energia nuclear como a do enriquecimento do urânio, com a conseqüente implicação favorável no longo e difícil mas tão desejado processo de integração regional”. Temos, ainda, nas palavras de Vargas (1997):

Dois aspectos cabem ser observados na carta de Bignone: de um lado, a Argentina tinha uma política nuclear cujo objetivo último era afirmá-la como a grande potência latino-americana; e, de outro, o desenvolvimento nuclear era percebido pelas autoridades de Buenos Aires como alavanca para que a Argentina pudesse ter papel preponderante num projeto de integração regional na América Latina, o qual naquele momento era apenas incipiente e carecia de vontade política dos demais países da região (VARGAS, 1997, p. 47).

A decisão de estabelecer colaboração no campo nuclear não se fez sem criar tensões. Alfonsín ofereceu compensações aos militares portenhos, ao sugerir que o desenvolvimento de estudos estratégicos conjuntos incorporasse as Forças Armadas de ambos os países. Sarney, por seu turno, evitou oficializar a promessa feita por Tancredo Neves a Raúl Alfonsín logo após a eleição indireta no sentido de promover inspeções conjuntas das instalações nucleares. Atribui-se o recuo ao receio de Sarney, alçado ao poder sem o respaldo popular de Tancredo, de melindrar os militares. Na prática, contudo, tais inspeções aconteceram — e ambos os presidentes, quando foram ao país vizinho, não se furtaram a fazer visitas a usinas e instalações nucleares, mostrando que o interesse de cooperar não era meramente retórico.

Conforme observou Miron (2002):

O militarismo foi, aos poucos, sendo considerado obsoleto e infundado também como consequência da mudança dos governantes. Os elevados dispêndios neste setor tornaram-se insustentáveis. Percebeu-se que segurança se obtém pela mútua dependência e o respeito recíproco, e não pela subjugação do outro. Dificilmente se ataca um aliado, no entanto, a mesma regra não vale para o opressor. O nacionalismo levado às últimas consequências também foi perdendo força. Percebeu-se que o amor à pátria é importante, mas não deve ser usado como fundamento para o desprezo dos ímpares (MIRON, 2002).

Vargas (1997) complementa:

Sendo Brasil e Argentina os dois países mais avançados no campo nuclear na América Latina, as visitas recíprocas às respectivas instalações determinaram uma alteração no conhecimento de cada país sobre a capacitação do outro. A consequência prática foi uma progressiva transformação dos interesses brasileiros e argentinos em matéria nuclear, contribuindo para uma cooperação que seria plasmada em tratados internacionais e abrangeria instâncias multilaterais de participação universal, como a AIEA (VARGAS, 1997, p. 53).

A questão nuclear, que teve um lugar discreto nos primórdios da integração, acabaria tendo o dom de bilateral: de início, figurou discretamente no processo, passando depois a ocupar posição de destaque e constituir um dos principais triunfos políticos da integração, além de fornecer um novo perfil aos dois Estados junto às articulações dinâmicas das relações internacionais.

A consolidação institucional desse processo deu-se em novembro de 1988, com a assinatura pelos presidentes Sarney e Alfonsín do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que propunha no prazo de dez anos a harmonização de políticas nos campos aduaneiro, comercial, agrícola, industrial, e transporte e comunicação.

Cumprir lembrar, ainda, que a criação do Mercosul deve-se ao permissivo constante no art. 24 do GATT, que por meio da ALADI, permitiu ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai formarem o bloco. Segundo Araújo (2008), o Mercosul:

foi negociado no âmbito da ALADI por meio do Acordo de Complementação Econômica n. 18 (ACE-18). Atualmente, a ALADI é foro para a negociação de inúmeros acordos de integração de seus Estados-membros, tendo também a tarefa de elaborar uma base de informações e dados comerciais e econômicos (ARAÚJO 2008, p. 114).

## O CONTEXTO INTERNACIONAL

As modificações no parâmetro brasileiro de políticas externas, em especial no que toca às relações praticadas com a Argentina, estiveram estreitamente vinculadas às mudanças conjunturais da década de 1980, que, por sua vez, decorreram de um processo já em curso desde a década de 1970. Porém, a distensão da Guerra Fria no cenário externo e a redemocratização no âmbito interno brasileiro, aprofundaram as alterações que moldaram a base de uma nova feição no relacionamento entre Brasil e Argentina, representada pelo investimento mútuo na construção de sólidos pilares de confiança.

No Brasil e na Argentina, a explosão da dívida externa e a conseqüente crise econômica contribuíram para o desentendimento entre os dirigentes responsáveis pela manutenção do regime ditatorial, fato que facilitou, no âmbito brasileiro, a consolidação do processo de abertura política lenta e gradual. Apesar da grande mobilização pública organizada na época pela reivindicação de eleições diretas para o cargo presidencial, Tancredo Neves foi eleito por meio de eleição indireta, pelo Colégio Eleitoral, mantendo-se a preponderância da elite tradicional nas decisões políticas do país. O governo Sarney (1985-1989) reuniu tanto elementos de continuidade quanto de ruptura em relação aos seus antecessores militares. Em termos de continuidade, pôde ser observado nos primeiros anos um elevado grau de adesão aos princípios de política externa da era Figueiredo. Para Sennes (2003, p. 35-36), embora ainda seja recorrente a associação de paradigmas específicos de política externa a determinados governos, buscando-se assim diferenciar as linhas de relações exteriores adotadas em diferentes mandatos presidenciais, deve-se relevar que o conjunto de “percepções, perspectivas, estratégias e valores costumam variar em menor grau e se modificam mais lentamente do que mandatos presidenciais poderiam supor”. Ao longo do governo, porém, os referidos traços de continuidade foram descartados, em grande medida por influência das drásticas alterações ocorridas no cenário internacional.

As principais mudanças promovidas na política externa foram relacionadas às transformações nas relações entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento ocorridas, principalmente, em razão da política exterior adotada na presidência de Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos, que contribuiu para o enfraquecimento do multilateralismo e instituiu como meta a liberalização da economia mundial, o que redundou em aumento da fragilidade econômica dos países subdesenvolvidos (SENNESES, 2003, p. 66). Em resposta, a política externa do governo Sarney recorreu à diversificação de parcerias multilaterais e bilaterais para contrabalançar a supremacia norte-americana e das grandes potências europeias, buscando arranjos que estivessem mais ligados às necessidades de recuperação e crescimento da economia brasileira (PEREIRA, 2003, p. 10).



O governo Sarney partia do pressuposto de que o país deveria limitar suas críticas ao sistema internacional e explorar suas oportunidades individuais. Entendia-se que a política externa deveria ser utilizada como instrumento do projeto nacional planejado pelo governo. Alguns obstáculos foram encontrados em virtude das fragilidades econômicas que distanciavam o país dos centros desenvolvidos e por atritos com o governo norte-americano, que acabaram desgastando a imagem brasileira e diminuindo a sua credibilidade junto a parceiros internacionais. Além disso, o nível elevado de endividamento externo e o insucesso do plano de reajuste econômico foram vistos como consequências do nacionalismo econômico, fato que deixou os investidores apreensivos (PEREIRA, 2003, p. 93).

Com isso, na estratégia de desenvolvimento brasileira da década de 1980 havia a ideia de que a abertura de novas frentes de cooperação internacional ajudaria a atenuar as pressões de países desenvolvidos e ampliaria as opções de crescimento econômico sustentável. Nas relações bilaterais, havia dois objetivos principais:

- 1) diversificar as relações com as Grandes Potências e países desenvolvidos, reduzindo a intensidade de suas relações com os Estados Unidos e incrementando contatos políticos e econômicos com a Europa e Japão;
- 2) ampliar e aprofundar suas relações econômicas e políticas com as pequenas potências, aproveitando as vantagens comparativas que possuía em relação a esses países (SENNES, 2003, p. 45).

A tentativa de articular canais autônomos de relacionamento diplomático por meio de parcerias bilaterais e da aproximação com a América Latina, assim como a manutenção de uma postura autônoma em relação a questões de competição econômica levaram a recorrentes atritos entre Brasil e Estados Unidos. Contudo, tais enfrentamentos não estiveram ligados a propostas de reforma do sistema internacional, mas sim ao fortalecimento do Brasil dentro do mesmo.

Para Sennes (2003), a política externa brasileira orientou-se pela moderação, o que muitas vezes pareceu contraditória.

O movimento por maior autonomia e espaço de manobra internacional (...) não incluiu propostas de rompimento com a ordem pública vigente. Buscava-se tão somente obter em todos os âmbitos os espaços político e econômico necessários para assegurar o prosseguimento do processo de desenvolvimento do país. Esta ponderação é necessária na medida em que a retórica política e diplomática que acompanhou tal processo, tomada em si mesma, pode induzir ao erro de se superdimensionar o grau de enfrentamento político real operado ao longo desse período (SENNES, 2003, p. 58).

Diante desse cenário internacional, a política externa brasileira orientou-se pela intenção de diminuir a presença norte-americana na região mediante a intensificação das relações interestatais regionais. A expectativa brasileira com essa estratégia era de que a integração regional cumprisse a função de minimizar a influência dos Estados

Unidos na América Latina e, dessa, maneira, permitisse que os países da região tivessem maior autonomia nos seus planos políticos e econômicos.

Seguindo essa lógica, o Brasil dispôs-se a harmonizar e a promover a cooperação com os seus vizinhos. Contudo, a integração não seria de forma alguma viável se persistissem as suspeitas de que os países mantinham projetos militares, havendo, portanto, a necessidade de criação de um ambiente confiável por meio de medidas de transparência e confiança mútua.

No campo econômico, o governo de Raul Alfonsín criou o Plano Austral para combater a inflação e promover o desenvolvimento econômico do país. Tal plano econômico logrou êxito inicialmente, mas, após alguns meses, a inflação foi retomada e o panorama econômico foi se deteriorando.

O governo de Raul Alfonsín deu uma guinada no seu plano de inserção internacional, procurando um alinhamento com os Estados Unidos, após o distanciamento dos países desenvolvidos decorrente da Guerra das Malvinas. Claros exemplos dessa aproximação foram o apoio dado aos norte-americanos nas crises da América Central e na oposição ao regime cubano manifestada pelo governo da Argentina (SEITENFUS, 2002, p. 4).

Nesse cenário, o Brasil também apresentava-se como um parceiro viável e acessível também interessado em fortalecer os seus laços regionais.

Lafer (1997) introduziu um elemento interno relevante para o apaziguamento das relações entre Brasil e Argentina: a redemocratização, que remeteu à posse de Alfonsín na Argentina em 1983 e de Sarney no Brasil em 1985. Todavia, ele contestou o protagonismo dos governos civis nesse processo, uma vez que os primeiros passos para a distensão foram dados ainda sob os regimes militares. Segundo o autor, o que de fato modificou a situação foi a “chegada da democracia e a preocupação com os direitos humanos”. Nas palavras de Lafer (1997):

Se a coincidência de regimes autoritários favorecia uma percepção algo semelhante na ordem internacional e da ordem interna, alimentava também a suspeita mútua no plano bilateral e sub-regional. A simultaneidade agora de regimes democráticos desarmava a tensão, e agregava um elemento de parceria na necessidade que sentiam os dois governos de afirmar e consolidar o controle civil e democrático sobre os militares (LAFER, 1997, p. 254).

Seguindo outra vertente, para Miyamoto (2000), a instauração dos regimes democráticos impulsionou a construção da confiança mútua na medida em que, sob esta nova configuração da política interna, as políticas externa e militar deixaram, aos poucos, de ser pautadas no binômio segurança e desenvolvimento, já que sob os governos militares “tudo era pensado sob o prisma da segurança nacional”. O autor agrega que:

(...) em termos de atuação do país nos cenários regional e internacional, pelo menos dois locais de decisão eram significativos: o Ministério das Relações Exteriores e as

Forças Armadas, estas últimas representadas, principalmente, pelo Conselho de Segurança Nacional através da Secretaria-Geral. Em tópicos que diziam respeito às negociações políticas com outros países, nos planos bilateral e multilateral, o Itamaraty detinha maior capacidade de decisão. O mesmo, todavia, não se pode afirmar quando algum item relativo à sobrevivência das instituições e da defesa das fronteiras estava de alguma forma em jogo.

Assim quando duas instâncias tinham perspectivas diferentes, prevalecia rotineiramente a visão militar, arbitrada pelo Conselho de Segurança Nacional, considerando que o regime era de natureza castrense. Destarte, o problema das fronteiras era visto e pensado sob o prisma da segurança nacional, sob a ótica do binômio segurança e desenvolvimento (MIYAMOTO, 2000, p. 443).

Para Carasales (1997, p. 73), a mudança de regime no Brasil propiciou melhor correspondência de objetivos com a Argentina, entre os quais destacava-se a cristalização da democracia. De acordo com o autor, os acordos bilaterais estabelecidos antes da reinauguração da democracia no Brasil tiveram sua importância mais centrada na mudança de mentalidade política do que nos resultados práticos. Isto porque o fato da Argentina ter retornado ao regime democrático em 1983, dois anos antes do Brasil, antecipou sua proclamação da democracia como valor supremo, o que dificultava o entendimento com um país que ainda era governado por militares. A partir de 1985, a interlocução realizar-se-ia entre governantes civis, permitindo o estabelecimento de identidades.

## **O CONTEXTO ECONÔMICO**

Enquanto o Brasil dos anos 1970 ainda era fortemente dirigista, na Argentina já se experimentavam alguns instrumentos de caráter neoliberal na condução da política econômica, que levaram a um processo de desindustrialização, conforme Vieira Santana (2006):

A trajetória da Argentina, por exemplo, veio de um processo de desindustrialização desde a ditadura, cujo governo militar via na desestruturação de setores produtivos um meio de luta política interna contra o peronismo, e que se acentuou nos anos 1990 com a abertura comercial, privatizações e o desmonte dos instrumentos de coordenação do Estado portenho. No Brasil, por outro lado, a ditadura procurou articular autoritariamente seu modelo de desenvolvimento, estruturando as cadeias produtivas nacionais e ampliando o processo de substituição de importações, com ênfase na coordenação e incentivo promovido por esferas burocráticas associadas a empresas estatais e bancos públicos (VIEIRA SANTANA, 2006, p. 1810).

Nas décadas de 60, 70 e 80, a ausência de democracia aprofundou o distanciamento dos países, agravando-se tal fato pela ausência de democracia pela imposição de governos e regimes militares autoritários, com seus modelos estatais fundados em questões de

soberania e de territorialidade, elementos contrários a processos de integração. Já na década de 80, quando sinais de redemocratização surgiam no horizonte da América Latina, a globalização trazia consigo novas necessidades e novas roupagens para os antigos discursos de desenvolvimento e integração, especialmente aqueles oriundos da década de 1960 da CEPAL.

A saída integracionista dos anos de 1980 pode ser entendida como possibilidade de recuperação de seu parque industrial e melhoria de seus níveis de exportações. De acordo com Onuki (2004): “na época a maior parte dos empresários argentinos nutria a percepção de que o Mercosul seria uma oportunidade para que o seu parque industrial pudesse ser modernizado e tornar-se competitivo no mercado mundial”.

Verificamos no período pós-Guerra Fria a acentuação do processo de globalização, encerrando o marco bipolar que dividia as relações internacionais. Neste contexto, a América Latina abarcava duas questões fundamentais, sendo uma a superação de sua posição marginalizada durante o período da Guerra Fria, e outra a de buscar seu lugar ao sol de forma estratégica frente ao mercado globalizado. Karina Mariano (2007) sintetiza:

De modo geral, pode-se dizer que a estratégia dos países latino-americanos com esse propósito seguiu um plano comum, embora, aplicado de forma diferenciada: na esfera política optaram pela democratização dos regimes; na econômica, adotaram um receituário neoliberal, marcado por um novo papel para o Estado e pela liberalização econômica (para nações como o Brasil, isso representou abandonar sua política econômica baseada no protecionismo e substituição de importações); e no âmbito internacional, impulsionar os projetos de integração regional. Esta não é apenas um processo de redução tarifária entre nações ou um mecanismo de inserção comercial num mundo globalizado, mas sim um aspecto dessa nova configuração do Estado. Isto é, o processo de integração regional passa a fazer parte da nova forma de funcionamento dos governos (MARIANO, 2007, p. 125).

Nos termos apresentados por Mariano, verificamos não somente o pensamento, mas também a ação dos países da América Latina no sentido de conjugar o processo de redemocratização com o desenvolvimento, mediante processos de integração regional. Assim, o processo de integração não é visto pelos países da América Latina como um processo apenas de abertura comercial, e sim, como uma estratégia firme dos governos voltada para a inserção internacional, tanto política quanto econômica.

A retomada da ideia da integração tornava-se óbvia num momento em que as economias mais ricas expandiam-se e buscavam formar grandes espaços econômicos, a exemplo do Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos e o Canadá, de 1987, que sete anos mais tarde incorporaria o México no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Conforme escreveu Rafael Villa (2006):

O exemplo do sucesso de países da Europa Ocidental, enfatizando a interdependência entre democracia e bem-estar social, a regulação dos nacionalismos e os problemas

de segurança regional, talvez tenha animado as elites brasileiras e argentinas, desde os governos Sarney e Alfonsín, respectivamente, com o objetivo de que, dada a condição de país em desenvolvimento, a eficácia de ações individuais com tendência a procurar soluções para o problema da segurança dependa de uma assunção do núcleo do discurso democrático global na forma de “liberalismo qualificado”. Está claro para as elites brasileiras que formulam a política externa para a América do Sul que a identidade negativa do “subimperialismo brasileiro”, construída de longa data, mas acentuada nos anos do regime autoritário pós-64, só pode ser desconstruída seguindo-se um curso de ação que privilegie a atenuação dos acervos imagéticos do poder, substituindo-os por um nacionalismo cívico no sentido mencionado por Ikenberry (2002). Isto é, o enraizamento em ideais democráticos e em regras de direito compartilhadas fornece uma via potencial para a liderança branda em âmbitos regionais por ser menos propenso às políticas de poder (VILLA, 2006, p. 79).

Freixo e Ristoff (2008) chamam atenção para a vulnerabilidade crescente da América Latina naquela época:

Ao retornar ao regime democrático, os países latino-americanos, recém-saídos de governos ditatoriais, eram elogiados e aplaudidos pelos Estados desenvolvidos. No entanto, esses Estados praticamente nada fizeram para ajudar no aprofundamento dos processos de democratização na região, mantendo-se estes limitados aos seus aspectos políticos formais; pelo contrário, o diálogo norte-sul continuou sem render frutos e os países centrais fizeram muito poucas cessões nos organismos internacionais. Os protecionismos das nações industrializadas se mantiveram e apesar dos discursos favoráveis à liberalização dos fluxos de comércio internacional — principalmente após a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995 —, elas continuaram a manter amplos setores de suas economias protegidos, notadamente o agropecuário, muitas vezes apelando para barreiras comerciais não tarifárias. Desta forma, havia uma tentativa de se impor uma “liberalização de mão única”, claramente prejudicial aos interesses dos países periféricos. Por outro lado, continuavam difíceis, praticamente sem nenhum avanço, as (re)negociações das dívidas externas das nações latino-americanas (FREIXO; RISTOFF, 2008, p. 41).

Para o Brasil e a Argentina, o incremento do intercâmbio comercial casava-se com a necessidade de promover reformas que estabilizassem suas economias. Ambos os países estavam submetidos a crises fiscais agudas e estavam sofrendo com taxas de inflação elevadas. Essa situação levou os governos da Argentina e do Brasil a solicitarem apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), que impôs ajustes estruturais de alto custo social. Aumentavam as pressões pela abertura da economia, justificadas pelo avanço da globalização e também pela necessidade de reencontrar o caminho do desenvolvimento. Reforçamos esta afirmação segundo lição de Furtado:

A pressão conjugada da oferta de mão de obra gerada pelo crescimento demográfico e da rigidez da procura de produtos primários nos mercados internacionais levou,

no passado, os países periféricos a buscar o caminho da industrialização. Contudo, poucos dentre esses países reuniam as condições de dimensão demográfica, potencial de recursos naturais e liderança empresarial para fundar a industrialização no desenvolvimento do mercado interno. A grande maioria dos países pobres que buscam industrializar-se ficam na dependência de acesso marginal ao mercado internacional como subcontratistas de empresas transnacionais. Foram poucos os que avançaram na construção de um sistema econômico com certo grau de autonomia na geração da demanda efetiva e no financiamento dos investimentos reprodutivos (FURTADO, 2007, p. 42).

Nesse contexto econômico, o modelo de desenvolvimento de ambos os países requereria a consideração de um modelo de integração regional, uma vez que a ajuda fornecida pelo FMI era condicionada à abertura da economia. Segundo Camargo (1989), o novo modelo de integração incorporaria a ideia de cooperação em várias dimensões além da comercial, como a produtiva e tecnológica e a cultural, e traria uma visão clara da importância da política em qualquer estratégia de desenvolvimento. A redemocratização do Brasil e da Argentina, ressalta a autora, estão longe de ser dados acidentais neste processo:

Quando digo que a mudança de regime foi uma condição necessária, quero referir-me ao fato de que, num contexto político autoritário em que o arbítrio, o segredo e a discriminação fazem parte do próprio exercício do poder, dificilmente propostas de cooperação e de desenvolvimento regional poderiam encontrar campo de atuação. (CAMARGO, 1989, p. 52).

Os dois governos democráticos enfrentavam o desafio de reorientar suas economias abaladas pelo peso da dívida contraída pelos militares e pela escassez de novos créditos, além de enfrentar o desafio de se modernizar e competir internacionalmente — e amadureceram juntos a ideia de que este processo de reconversão e expansão teria mais vantagens se fosse encarado em conjunto.

## CONCLUSÕES

A redemocratização, em meados dos anos de 1980, teve papel de protagonista na integração entre Brasil e Argentina e na criação do Mercado Comum do Sul, na década seguinte. A rivalidade histórica entre os dois países e as disputas geopolíticas fomentadas sobretudo por governantes militares neutralizaram esforços diplomáticos, iniciativas empresariais e propostas de economistas que, desde o século XIX, sugeriam a necessidade de aproximar os dois vizinhos para que juntos tivessem mais chance de superar a dependência externa e os dilemas do desenvolvimento. Esse quadro sofreu uma transformação profunda com o encerramento dos ciclos autoritários na Argentina, em 1983, e no Brasil, dois anos mais tarde.

Segundo Fernando Henrique Cardoso, “com o retorno à democracia, ocorrido em meados dos anos 80, abrimos o caminho para um melhor relacionamento com a

comunidade internacional em todos os temas que, no passado, haviam sido sensíveis, como os direitos humanos, o desenvolvimento social, o meio ambiente ou a não proliferação nuclear” (CARDOSO, 2001, p. 6).

Neste sentido, o amplo reconhecimento do processo de redemocratização na América do Sul e suas contribuições até hoje encontram eco, tanto na doutrina quanto na mídia e por parte da comunidade jornalística, nacional e internacional. Nesta direção, verificamos, por exemplo, recente reforço deste reconhecimento, apontando a importância deste processo e das medidas regionais para sua consolidação, destacando Larry Rohter que “quando essas ditaduras caíram, no entanto, os novos líderes civis tomaram medidas para construir a confiança mútua e negociaram os tratados que levaram à formação do Mercosul e ao abandono da corrida de armas nucleares regional. Esse é um dos grandes feitos da diplomacia moderna, não apenas da América Latina, mas do mundo, e José Sarney e Raúl Alfonsín merecem um enorme crédito por controlarem as Forças Armadas, revertendo 150 anos de suspeita mútua e começando a construir uma parceria econômica e política. O mundo conhece e admira isso, como ficou claro quando o presidente Bill Clinton foi à Índia e ao Paquistão em 2000 e instou aqueles dois países a abandonarem sua corrida de armas nucleares, citando o Brasil e Argentina como exemplos de como a cooperação pode beneficiar países e povos” (ROHTER, 2007, p. 266).

O advento de grandes blocos comerciais, a exemplo do Nafta e da Comunidade Econômica Europeia, também ajudaram a reabilitar a ideia da integração dos dois países, adormecida desde o fracasso da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), nos anos de 1960. O retorno à democracia coincidiu com um notável crescimento da vulnerabilidade externa dos dois países, num período marcado pela crise da dívida, pela estagnação e pela escalada da inflação. A integração despontou como uma estratégia possível para amplificar o poder de barganha em negociações multilaterais, num momento em que os dois países perderam o controle e a influência sobre o destino das crises que os assolavam, além de atrair a atenção da comunidade internacional para os esforços de estabilização num novo cenário político.

O estreitamento do comércio bilateral mostra que a estratégia produziu efeitos duradouros. De acordo com Plá (1992), a crise financeira do início dos anos de 1980 levou os dois países a seguirem estratégias de contenção de importações que reduziram o comércio bilateral, limitado, entre os anos de 1982 e 1985, a apenas 55% do volume global comercializado em 1980. Os acordos de 1986, favorecidos por uma conjuntura mundial expansiva, fortaleceram o comércio bilateral, que, em 1989, chegou a recuperar o nível de 1980.

Na década de 1990, os efeitos foram eloquentes. Dados da Camex mostram que, em 1990, o Brasil exportou US\$ 645 milhões e importou US\$ 1,399 bilhão em produtos argentinos. Seis anos depois, o volume de exportações saltou para US\$ 5,1 bilhões e o de importações, para US\$ 6,8 bilhões. Depois de alcançar o melhor resultado em 1997, com US\$ 6,7 bilhões de exportações e US\$ 8,032 bilhões de importações, o comércio entre os dois países viveu um período de declínio. Em 1999, as exportações caíram 20,5% em razão da desvalorização cambial no Brasil e a problemas internos na Argentina. As

importações de produtos argentinos caíram 27,65%. De janeiro a novembro de 2001, o comércio entre os dois países enfrentou nova queda em virtude do agravamento da crise argentina. As exportações (de US\$ 4,747 bilhões) foram 16,31% menores do que as do mesmo período do ano anterior e as importações (de US\$ 5,836 bilhões) caíram 6,86%.

Nos últimos anos, contudo, o comércio voltou a crescer, ainda que tenha avançado a importância da China como parceira de ambos os países. A Argentina, atualmente, é o terceiro principal destino das exportações brasileiras, superada apenas por China e Estados Unidos. Segundo dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, nos primeiros sete meses de 2010, as vendas brasileiras à Argentina somaram US\$ 9,4 bilhões, 57,3% mais do que no mesmo período no ano anterior, de US\$ 6 bilhões. Com esse desempenho, a participação argentina no total das exportações brasileiras avançou de 8,6% para 10,6%. Os principais produtos brasileiros exportados à Argentina nesse período foram: automóveis de passageiros (15,7%); autopeças (10,1%); aparelhos transmissores e receptores (4,6%); veículos de carga (4,6%); e minérios de ferro e seus concentrados (4,3%).

Nas importações, o país também ocupa a terceira colocação dentre os que mais vendem para o Brasil, atrás dos Estados Unidos e da China. As compras brasileiras provenientes da Argentina atingiram US\$ 8 bilhões no acumulado dos sete meses de 2010, contra US\$ 6 bilhões em igual período de 2009, o que representa um acréscimo de 33,7%. Os principais produtos argentinos importados pelo Brasil no período foram: automóveis de passageiros (22,5%); veículos de carga (10,2%); trigo em grãos (8,2%); naftas (7,4%) e autopeças (5,6%) (Brasil, 2010).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Leandro R. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de (coords.). *Blocos econômicos e integração da América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2008.

BRAGA, Márcio B. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies*, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 1, jan./dez. 2002.

BRASIL e Argentina discutem relações comerciais em reunião bilateral. MDIC, Notícias, Brasília, 18 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=10024>>.

BUENO, Clodoaldo. Pan-Americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003). *Política Externa*, v. 13, jun./jul./ago. 2004.

CAMARGO, Sonia. Brasil-Argentina: a integração em questão. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 9, 1989.

CARSALES, Julio César. *De rivales a socios: el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Grupo Latinoamericano, 1997.



CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, n. 1, 2001.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Estratégia e defesa (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, v. IV, p.119-148, 2000.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. *Temas de integração com enfoques no Mercosul*. São Paulo: LTr, v. 1, 1997. p. 20-21.

FERNÁNDEZ, Raquel. Returns to regionalism: an evaluation of non-traditional gains from RTAs. *NBER Working Paper*, n. 5970, p. 14, 1997.

FLORES, Maria Cândida Galvão. *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

FREIXO, Adriano; RISTOFF, Taís. Democracia e integração regional: a experiência do Mercosul. *Agenda Social*, Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), v. 1, p. 32-47, 2008.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (Cebela), dez. 2007. Disponível em: <[http://www.cep.cl/Cenda/Cen\\_Documentos/Integracion/Pinheiro.doc](http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Integracion/Pinheiro.doc)>.

HERNANDES, Alessandra C. O contexto jurídico da integração regional. Artigo apresentado no *Primer Congreso Internacional del Mercosul*, Ciudad de La Plata, 2004. Disponível em: <<http://www.colproba.org.ar/mercosur/73.asp>>.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. *Contexto Internacional*, v. 19, n. 2, 1997.

LAZIER, Tiago C. Política externa estadunidense: os programas nucleares de Argentina, Brasil e Irã. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, n. 28, p. 1-11, out. 2006. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/conjuntura/index1.php?tipo\\_form=equipe&pagina=1199&menu=&cabecalho=29&lateral=6](http://www.pucminas.br/conjuntura/index1.php?tipo_form=equipe&pagina=1199&menu=&cabecalho=29&lateral=6)>.

LERDA, Juan Carlos; MUSSI, Carlos. Coordenação de políticas macroeconômicas no contexto da integração argentino-brasileira: uma avaliação crítica. In: BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos (orgs.). *Brasil, Argentina e Uruguai: a integração em debate*. Brasília: Editora Marco Zero, 1987.

MAGARIÑOS, Gustavo. Integración económica latinoamericana: proceso Alalc/Aladi 1950/2000. *Integração Econômica Latino-Americana: processo ALALC-ALADI, 1950-2000*. Montevídeu: BID. INTAL, ALADI, 2005.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*, n. 71, São Paulo, CEDEC, 2007.

MIRON, Rafael B. A democracia como pressuposto à integração. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 6, n. 56, abr. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2864>>.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política de defesa brasileira e a segurança regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

OLIVEIRA, Odete M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *RBPI: Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 51, n. 1, p. 5-23, 1998.

ONUKEI, Janina. *O Mercosul na geladeira*. Relnet. Site de referência de Relações Internacionais, 19 jul. 2004. Disponível em: <[http://www.caeni.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=33&Itemid=](http://www.caeni.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=)>.

PEREIRA. *A política externa do governo Sarney*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PINTO, Hugo Eduardo Meza; BRAGA, Marcio Bobik. A lógica do regionalismo na América Latina e a comunidade Andina das nações. Texto apresentado em seminário do *Programa de Integração da América Latina/UPS* em 22.5.2006. Disponível em: <<http://www.usp.br/prolam/downloads/versao3.doc>>.

PLA, Juan A. O comércio Brasil-Argentina: tendências observadas nos últimos 20 anos. *Indicadores Econômicos — FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 158-174, 1992.

ROHTER, Larry. *Deu no New York Times*. O Brasil segundo a ótica de um repórter do jornal mais influente do mundo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

SANTANA, Carlos H. Vieira. Política industrial do governo Lula. Possibilidades de trajetória. *Cadernos de Sociologia e Política*, IUPERJ, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, n. 9, p. 1809-1814, dez. 2006.

SANTORO, Mauricio. *O modelo chileno e os dilemas da América do Sul*. Observatório Político Sul-Americano: IUPERJ, 2005, p. 5. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/12\\_artigos\\_Texto\\_do\\_Mauricio\\_Santoro2.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/12_artigos_Texto_do_Mauricio_Santoro2.pdf)>.

SARNEY, José. Direção correta. *Folha de S. Paulo* em 11 de junho de 1999. Site da embaixada argentina no Brasil. Disponível em: <<http://www.embarg.org.br>>.

SEITENFUS, Ricardo. A cooperação argentino-brasileira: significado e perspectivas. *Lua Nova — Revista de Cultura e Política*. São Paulo: Centro de Estudos da Cultura Contemporânea, n. 18. p. 107-126, p. 114, ago. 1989.

\_\_\_\_\_. Metamorfoses argentinas: da prata ao caos. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 16, n. 44, apr. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142002000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000100004&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 10.12.2010. doi: 10.1590/S0103-40142002000100004.

SENNESE, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

VALENTINI, Rafael Escobar Tobias. Democracia e integração na América Latina: frustrações e perspectivas. *Cenário Internacional*, São Paulo, 10 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=27>>.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. *RBPI: Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 40, n. 1, p. 41-74, 1997.

VERSIANI, F. R. A experiência latino-americana de integração e os novos acordos Brasil-Argentina-Uruguai. In: BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos (orgs.). *Brasil — Argentina — Uruguai: a integração em debate*. Brasília: Marco Zero, 1987.

VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo. Mercosul: interesses e mobilização sindical. In: ZYLBERSTAJN, Hélio; RODRIGUES, Iram Jácome; CASTRO, Maria Silvia Portella; VIGEVANI,

Tullo (orgs.). *Processos de integração regional e a sociedade*. O sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 60-89, jun. 2006.

# POLÍTICA E PODER NO PARAGUAI

José Aparecido Rolon<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** Este trabalho propõe-se a discutir a política e o poder no Paraguai. A intenção aqui é, numa perspectiva histórica, apresentar sua cultura política, analisá-la e caracterizá-la no governo do general Alfredo Stroessner. Para definir esse período, foi utilizada a expressão espanhola *stronismo*, muito recorrente na literatura paraguaia. Em função disso serão apresentados quatro modelos de interpretação do regime *stronista*, conforme essa mesma literatura.

**Palavras-chave:** Paraguai, Política Interna, *Stronismo*, Poder, Cultura Política.

**Abstract:** This study aims at discussing politics and power in Paraguay. The focus is to show, from a historical perspective, the Paraguayan political culture; analyze it, and characterize it during General Alfredo Stroessner's government. To define this period, the Spanish expression *stronismo* (recurring in the Paraguayan literature) was used. Hence, four models of interpretation of the *stronistic* regime will be presented, following the above mentioned literature.

**Keywords:** Paraguay, Internal politics, *Stronismo*, Power, Political Culture.

---

(\*) Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Anhembi Morumbi. Este artigo é resultado da tese de doutoramento apresentada pelo autor no Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, cujo título foi "Paraguai: transição democrática e política externa. E-mail: <rolon@ig.com.br>. Recebido em 21.4.2010 e aceito em 30.11.2010.

## INTRODUÇÃO

O Paraguai contemporâneo pode ser considerado como um país emblemático, posto que sua imagem frequentemente esteve associada aos aspectos mais negativos, tais como o de um país às voltas com o contrabando nas regiões de fronteira com a Argentina e o Brasil por um lado e de outro à sua instabilidade política. Essas problemáticas, dentre outras, parecem caracterizá-lo de forma indefinida.

Este artigo fugindo às essas tratativas e preconceitos, ao focar um aspecto — apesar de muito especulado, mas pouco conhecido — que é da sua cultura política, vai discutí-lo numa perspectiva histórica mais ampla com o fito de analisá-lo e encaminhar para sua caracterização mais específica no governo do general Alfredo Stroessner. A respeito desse período o do *stronismo*<sup>(1)</sup>, muito se tem falado e discutido. Desta forma, apresentaremos quatro modelos interpretativos que buscam uma definição mais precisa desse regime, o qual nem sempre pode ser corretamente interpretado à luz dos conceitos clássicos de dominação. Vale destacar ainda que a escolha desse período se dá em razão das transfor-mações estruturais, políticas e econômicas pelas quais o país passou e além disso com o ocaso do regime dá-se início à sua transição política.

Deste modo, o artigo divide-se basicamente em duas seções. Na primeira, será apresentada e discutida sua tradição política, cuja característica elementar para a saída ou chegada ao poder se dá pela violência. Na segunda, analisar-se-á a política e o poder no regime *stronista*, bem como apresentar-se-á os modelos interpretativos desse regime. E, finalmente, faremos as considerações finais, como fechamento do trabalho.

## CULTURA POLÍTICA

No Cone Sul, o Paraguai — sob vários aspectos e, sobretudo, do ponto de vista político — é seguramente o país de maior fragilidade institucional, com exígua experiência democrática, pois, ao longo de seu processo histórico, foi governado por uma elite cívico-militar com forte e rígido controle sobre a sociedade civil. Outra característica — por certo ambígua — é que até o governo de Alfredo Stroessner uns poucos governantes (dentre os inúmeros) destacaram-se por sua longevidade no poder<sup>(2)</sup>. E ainda houve um grande número de governos que exerceram o poder de maneira extremamente fugaz.

É o caso, por exemplo, das figuras dos chamados *provisoriatos*, que surgem aqui e ali na história política paraguaia, cuja função foi sempre a de exercer o poder interinamente diante desta ou daquela circunstância. Eles basicamente foram vice-presidentes que

(1) Para definir esse período, foi utilizada a expressão espanhola *stronismo*, muito recorrente na literatura paraguaia, conceito este que será discutido no decorrer do artigo.

(2) De acordo com Júlio César Frutos e Helio Vera (1998, p. 14), os governos de José Gaspar de Francia (1813-1840); Carlos A. Lopez (1840-1862); Francisco Solano Lopez (1862-1870); Higinio Morínigo (1940-1948) e finalmente Alfredo Stroessner (1954-1989) são exemplos dessa longevidade. Juntos somam quase 110 anos no poder em um país com cerca de 187 anos de autonomia política.

estiveram no poder em razão de falecimento, deposição ou renúncia dos titulares, ou ainda, mais raramente por designação do Congresso<sup>(3)</sup>.

Somente em 1998 ocorreram eleições em condições tidas como normais — fato considerado atípico e inédito em sua história política — porém, saiu vencedor o centenário Partido Colorado. A instabilidade e a violência política têm sido um dos traços da sociedade paraguaia. Segundo Frutos e Vera (1988, p. 13), no Paraguai, chegar ao poder e dele sair, no curso de sua história, significa utilizar-se de meios violentos. Há um apego ao poder, o que explica o fato de as transições não se darem de forma pacífica. *Revolução*<sup>(4)</sup> — expressão de uso frequente na literatura política paraguaia para referir-se às mudanças — significa: *cuartelazo*, guerra civil ou golpe de Estado. Os conflitos são resolvidos pela truculência (FRUTOS; VERA, 1998, p. 21). Trata-se de uma história, em que a maioria foi sempre subjugada por uma minoria.

Tradicionalmente, o poder tem encontrado guarida em dois partidos centenários<sup>(5)</sup>, cuja base de sustentação se dá no caudilhismo tradicional, no funcionalismo público e no Exército. Este último, até a década de 1930, era um instrumento de líderes carismáticos, contudo, a partir desse período, passou a agir de forma corporativa com projeto político próprio.

A respeito dos partidos políticos no Paraguai, convém uma pequena digressão histórica para desfazer mal-entendidos e obter-se uma melhor compreensão da importância deles na sua história e na vida política.

Segundo Diego Abente (1996, p. 36), “el sistema de partidos paraguayos es uno de los menos estudiados y más malentendidos de América Latina...”. O desenvolvimento do sistema de partidos paraguaio está vinculado a dois períodos históricos diferentes. Um de 1870 até 1940 e outro dos anos de 1940 até a queda de Alfredo Stroessner, em 1989.

No primeiro período, encontram-se as origens dos partidos tradicionais (predominantes na maior parte de sua história) e, no segundo, ocorrem as transformações em suas estruturas, a correlação de forças e a modificação em sua relação com as Forças Armadas (ABENTE, 1996, p. 40). Nos primeiros tempos até os anos de 1940, verifica-se o predomínio de uma política oligárquica semicompetitiva, dominada por uma pequena elite de políticos e empresários. E, como já referido, a transferência de poder não se dá de forma pacífica.

Contudo, de acordo com Diego Abente, nesse período, o Paraguai, politicamente, encontra-se no mesmo patamar dos demais países latino-americanos, como Argentina, México e Uruguai, tanto no que se refere às mazelas — casos da existência de fraudes e

---

(3) Segundo os autores supracitados, entre 1948 e 1954 houve seis presidentes. E, entre 1870 e 1998, dos 45 presidentes, vinte e três governaram menos de dois anos (1998, p. 36).

(4) Também no Brasil esse termo é utilizado, especialmente pelos militares para referir-se ao que na verdade foi um golpe de Estado.

(5) Os partidos paraguaios são uns dos mais antigos do Cone Sul, superados apenas por aqueles da Colômbia e do Uruguai. Os mais tradicionais, que têm se revezado no poder, são: o Partido Colorado ou Associação Nacional Republicana (ANR) e o Partido Liberal, ambos fundados em 1887. A partir dos anos de 1950, iniciou-se um predomínio do Partido Colorado. O governo de Stroessner promoveu uma fusão entre o Partido, o Estado e as Forças Armadas. Novas mudanças ocorreram somente após 1989 (ABENTE, 1996, p. 39).

manipulações eleitorais — quanto nos aspectos mais auspiciosos — como o grau de participação da população<sup>(6)</sup> — o que para esse pensador traz a discussão sobre a importância de se valorizar o ambiente semicompetitivo, no qual há a possibilidade da experiência político-eleitoral como indicativo de avanços, sobretudo no caso guarani. Esses avanços referem-se à questão do desenvolvimento das identidades partidárias, formação dos partidos (os tradicionais), entre outros aspectos. Todavia, o dado mais relevante na história paraguaia é a centralidade dos partidos tradicionais na seara política. Entre 1887 e 1936, todos os governos foram partidários, além do fato de que os dois partidos seguem existindo. Há um interregno em termos de governos estritamente partidários entre o final da década de 1930 e os anos de 1989, quando Stroessner é deposto<sup>(7)</sup>.

Já a relevância da década de 1940 está nas mudanças ocorridas, naquele momento, como o aumento da importância e da influência dos militares na vida política do país e o fato de que desde 1870 houve somente duas ditaduras militares: a de Higinio Morínigo (1940-1946) e de Alfredo Stroessner (1954-1989), as quais deixaram marcas profundas na história do país. Outra característica marcante — e recorrente — na política paraguaia é o sistema patrimonialista, que vem de longa data e se mantém incólume em sua história contemporânea. Como corolário tem-se a corrupção que se constitui num dos componentes centrais do sistema político paraguaio sob o governo Stroessner, resultante do aspecto excludente dessa sociedade, em que o grupo de poder no momento resolve assenhorear-se do aparato de Estado, na clássica e consagrada não separação entre o público e o privado<sup>(8)</sup>.

Entretanto, após a construção de Itaipu, surge uma nova elite, enriquecida nesse processo. Com ela emerge um novo ator propriamente dito, o “operador”, que substitui o velho caudilho. Agora a conveniência substitui a convicção. Considera-se inclusive uma história política “antes” e “depois” de Itaipu<sup>(9)</sup>.

Faz parte também da cultura política paraguaia a ideia de que o poder se exerce pelo que se convencionou chamar de “política de círculo”: pequeno grupo de amigos pessoais sob a ética da confiança e da lealdade, uma forma excludente de exercício do poder (FRUTOS; VERA, 1998, p. 21), desenhando-se, portanto, uma oligarquia, basicamente rural, como forma de organização política, que se reveza no poder. Assim, temos que, de 1887 a 1904, o governo esteve nas mãos do Partido Colorado e de 1904 a 1940 nas do Partido Liberal, com o retorno do Partido Colorado a partir de 1954 com Alfredo Stroessner, até sua derrocada em 1989. A passagem do poder de um para outro

(6) O autor assevera que, entre 1910 e 1930, houve mudanças significativas na legislação eleitoral, avançando-se para eleições livres, culminando com eleições competitivas em 1928, com a participação de cerca de 11% da população. Que é um bom número para aquele período e circunstâncias (1996, p. 40).

(7) Stroessner integrava o Partido Colorado, no entanto, era não um militante — ou um homem de partido — propriamente dito, mas antes teve uma relação mais formal com este que foi um instrumento útil a seus objetivos de domínio.

(8) Cf. Carlos Martini e Miriam Yore 1998. Esses autores partem do princípio de que a corrupção foi um dos componentes do sistema de governo no país e também uma das formas encontradas de legitimação, que se mantém nos governos pós-Stroessner.

(9) Conforme diversos autores especialistas em política paraguaia. Cf. Carlos Martini (1998), Rigoberto Zarza (1998), Diego Abente (1989), Fernando Masi; Dionísio Borda (2002), entre outros.

nunca foi de forma pacífica, isto é, mediante acordos ou negociações. O que de fato sempre houve foi o predomínio de uma *cultura da violência*, como uma das características da cultura política paraguaia.

Desta maneira, podemos encerrar essa breve descrição da tradição política paraguaia que antecede ao período Stroessner, a qual na verdade não será alterada em sua essência ao longo de sua estada no poder. De qualquer modo, nos serve como fio condutor e modo de apresentar suas principais características e, ao mesmo tempo, indicar as dificuldades e as vicissitudes pelas quais o país tem passado, no que se refere a um dos aspectos fundamentais de sua existência enquanto Estado independente, isto é, o acesso ao poder e a sua organização política. Neste sentido, as afirmações que já se fizeram e as que se seguem — em referência à sua fragilidade institucional — têm um lastro na sua história e não apenas como uma visão caricata ou mesmo meramente negativa que se faz do país.

Por esta razão, o período de transição democrática representará mudança nessa perspectiva, todavia, essa transição vai se iniciar, paradoxalmente, com um golpe militar em 3 de fevereiro de 1989. Entretanto, não se pode negar que, embora de forma anômala, foi por essa via que se iniciou um novo ciclo na história paraguaia<sup>(10)</sup>.

## POLÍTICA E PODER NO REGIME *STRONISTA*

Muito se tem falado a respeito do período, da era, da herança desse regime. Isto ocorre por inúmeras razões. Convém enumerá-las e depois trabalhá-las pormenorizadamente. Trata-se de um período sintomático para a vida política, econômica e social paraguaia. Representou uma faceta de sua história, na qual somente um presidente governou cerca de 34 anos, com oito reeleições, quicá, caso único no continente, com inúmeras particularidades, constituindo-se por si só um modelo político, o *stronismo*<sup>(11)</sup>.

O *stronismo* não será analisado e discutido em sua totalidade, mas será apenas tomado como referência e sinônimo de grandes transformações, bem como de sua gravidade para a democracia paraguaia, mais os resultados e as consequências daí advindas, tais como: os da exclusão social, do enriquecimento ilícito de uma minoria, da corrupção e impunidade, da pobreza e do exercício autoritário do poder, para ficarmos nos aspectos mais óbvios e triviais daquela realidade.

(10) Na verdade, pode-se classificar a queda do governo Stroessner como resultado de um golpe palaciano. Ou, nas palavras de José Luis Simon G., “es un ejemplo típico de una transición iniciada desde arriba y provocada por la crisis de descomposición interna de una tiranía tradicional” (1992, p. 43). O também general Andrés Rodríguez era membro do Partido Colorado e o segundo homem forte na hierarquia do poder, além de possuir um certo grau de parentesco com seu antigo comandante.

(11) Como já declarado na Introdução deste artigo, adotaremos aqui a expressão espanhola *Stronismo* frequentemente utilizada por boa parte dos analistas paraguaios para caracterizar o regime instaurado por Alfredo Stroessner, a partir de 1954. Por vezes, encontramos também a expressão *Stronato*. Esse termo é assumido em razão de se considerar o governo Stroessner como um modelo político em função de suas particularidades as quais serão melhor discutidas ao longo deste trabalho, quando da apresentação dos modelos interpretativos propostos por vários estudiosos desse período. Portanto, também por uma questão de preferência abdica-se da expressão *Stroessnerismo* em língua portuguesa.



Na década de 1970, auge e consolidação do governo Stroessner, houve um forte crescimento econômico (cf. tabela abaixo), bem como a modernização de sua economia e, ainda, a guinada de sua política externa na relação com as duas potências locais (Brasil e Argentina), mas, neste caso inclinando-se definitivamente para o Brasil.

**Tabela 1 — Evolução do crescimento econômico paraguaio**

Período	Taxa de crescimento	Evento econômico	Evento político
1965-1973	4,2%	Binacional Itaipu	Consolidação autoritária
1974-1981	9,0%	<i>Boom</i> da soja e do algodão	Consolidação autoritária
1981-1988	2,0%	Retração	Colapso autoritário
1989-1999	2,5%	Estancamento	Transição

Fonte: elaborada pelo autor a partir do trabalho de Borda; Masi — 2002.

A entrada em cena do general Alfredo Stroessner em 1954 (via golpe de Estado)<sup>(12)</sup> significou inicialmente a consolidação da presença militar na vida política do país, iniciada com o fim da Guerra do Chaco (1932-35), sob o comando e governo do coronel Rafael Franco. Até então, os militares constituíam-se no braço armado do poder civil, sem atuação política *stricto sensu*. Ressalvando-se porém que “Las ‘revoluciones’ y golpes de estado, aunque ejecutadas por los militares tuvieron casi siempre el aliento de sectores civiles”, por meio de uma representação e atuação partidária, como já referido anteriormente (FRUTOS; VERA, 1998, p. 25).

Stroessner fez um rígido controle do governo e partido — no caso, o Partido Colorado, que em princípio, pelo menos na expressão de seus dirigentes, se opunha à candidatura do general, contudo sucumbiu à imposição dos quartéis — nomeando militares para os ministérios-chave, como os da Defesa, Obras Públicas e Indústria e Comércio (FRUTOS; VERA, 1998, p. 35)<sup>(13)</sup>, dessa maneira estruturando e organizando seu *staff* político, dando uma conformação personalista a seu governo.

Stroessner iniciou seu governo sob a Constituição de 1940, seguindo com a Constituição de 1967, que foi modificada em 1972, com isso abrindo caminho para sucessivas reeleições, de acordo e segundo suas conveniências<sup>(14)</sup>. Pode-se dizer que se utilizou da

(12) A respeito do surgimento de Alfredo Stroessner, pode-se dizer o seguinte: trata-se de um filho de imigrante alemão, nascido em 1912, ingressando no Exército paraguaio aos 16 anos. Ao lado de Franco e Estigarríbia foi considerado um dos heróis da Guerra do Chaco, onde ganhou reputação por bravura, capacidade de comando e logo demonstrando um senso político apurado (HANRATTY, MEDITZ, 1988). Do ponto de vista político, assumiu o poder mais precisamente em 15 de agosto de 1954, sucedendo a Federico Chaves. Contudo, havia aplicado o golpe em 4 de maio. Entre um e outro, houve um breve período (três dias) em que o país ficou sem governo, em virtude deste último ter solicitado proteção no Colégio Militar. Porém, o resultado foi sua detenção. Enquanto se preparava a “eleição” de Stroessner, assumiu provisoriamente Tomás Romero Pereira, que governou por oito dias, constituindo um gabinete com dois generais e um coronel (FRUTOS; VERA, 1998, p. 34).

(13) Segundo os analistas citados, o Partido Colorado aos poucos foi dominado pelos militares, e seus líderes dissidentes foram exilados por longo período (1998, p. 36).

(14) Conforme Júlio César Frutos e Helio Vera (1998, p. 32), a Carta de 1940 continha normas que permitiam a um presidente governar sem obstáculos. Autorizava o Executivo a ditar decretos com força de lei, eliminava a interpeção

famosa estratégia da “cenoura e do porrete”, ou seja, por um lado, buscou legitimar seu poder interno, aliando-se a setores que tinham algo a ganhar, barganhando com o poder, combinando forte repressão a possíveis opositores e, por outro, soube aproveitar-se de uma conjuntura internacional marcadamente anticomunista. Para tanto, aliou-se de forma incondicional aos EUA, já no contexto da Guerra Fria.

## QUAIS SERIAM ENTÃO AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO REGIME IMPLANTADO POR STROESSNER?

Deve-se considerar três aspectos essenciais: 1) sua política interna, ou seja, seu modo de governar, a estruturação de seu poder, as forças que compuseram com ele; 2) a economia, isto é, a expansão agrícola, sobretudo rumando para leste<sup>(15)</sup>; e 3) sua política externa vinculada às questões internas mais às de natureza geoestratégica.

Neste particular, temos que destacar a construção das binacionais de Itaipu (fundamental) e *Yacyretá*, sendo que, com a primeira, muda-se o eixo de sua tradicional relação com a Argentina e o Brasil. Acresce-se a isso o fato ou o saldo do desenvolvimento do setor hidrelétrico do país, além de tratar-se de um processo com implicações que vão muito além das demandas econômicas.

Na política interna, Stroessner seguiu a tradição política paraguaia, já mencionada, que é a da cultura da violência. Tanto sua chegada ao poder quanto o seu exercício e consolidação se deram na forma da repressão, da exclusão e da centralização ou concentração do poder em suas mãos. Para melhor entendimento, basta dizer que o governo civil de Federico Chaves (1949-1954), destituído por Stroessner, foi justamente acusado de prática antidemocrática em função das promessas não cumpridas de restauração da ordem demo-crática, pacificação do país, que vinha de uma guerra civil, em 1947, de convocar uma constituinte, entre outros. É também desse período a exigência de filiação ao Partido Colorado como forma de se obter emprego no setor público, bem como iniciar-se na carreira militar (RIQUELME, 1992, p. 31). Dessa maneira, muito do que se seguiu em seu governo em termos de prática política já se fazia presente. Assim segundo Riquelme (1992, p. 31-32):

Este a diferencia de sus colegas del Cono Sur y del Brasil, no tuvo que dismantelar instituciones y/o prácticas democráticas. Por el contrario, desde que Stroessner accedió al poder tuvo a su disposición: una constitución autoritaria, un sistema político excluyente con partido hegemónico (el Partido Colorado).

Portanto, quando Stroessner chegou ao poder foi saudado tanto interna quanto externamente, pois acreditava-se na possibilidade de democratização do país.

---

a ministros e, ainda, facultava ao presidente dissolver o Legislativo, além de poder decretar Estado de Sítio, bastando “informar” o Congresso, dentre outras características, que certamente convinham a Stroessner.

(15) Também conhecida como a “Marcha del Este” de camponeses sob os auspícios de programas oficiais de colonização dos Departamentos de Caaguazú e Alto Paraná. Houve também um outro tipo de “marcha”: o de madeiras para o Brasil, bem como a abertura da economia do país para o contrabando de exportação e importação. Tem-se aí os primórdios de uma economia subterrânea (BORDA, 1993, p. 51).

Pode-se dizer que o poder nessa fase assenta-se na tríade Forças Armadas, Caudilho e Partido. O general Alfredo Stroessner, dadas certas características, costuma ser mencionado como um típico caudilho, isto é, dentre outras particularidades, por ser “aquele sujeto que posee ciertas cualidades personales que explican su autoridad carismática y autoritaria” (RAMA *apud* GALEANO, 2009, p. 61). Bobbio (2007, p. 156), em comum com a definição acima, nos informa que

Esse poder carismático, exercido ao mesmo tempo de forma autoritária e paternalista, e retribuído com a adesão incondicional dos seus homens (e respectivas mulheres), não possuía uma linha política definida e carecia, como se diria hoje, de conteúdo ideológico.

Bobbio destaca também que o termo “caudilhismo”, de origem espanhola, aplica-se a um tipo de regime encontrado na maioria dos países da América espanhola que, em boa medida, corresponde à atuação e à forma de ser de Alfredo Stroessner<sup>(16)</sup>.

Em seu governo, teve grande importância a consecução de uma aliança cívico-militar na qual fez-se notar a forte presença dos militares tanto na esfera estatal quanto na vida empresarial. Acentuaram-se, também no período, a corrupção e a usurpação do poder por parte de uma burocracia instalada nos postos-chave da administração que manipulava licitações, detinha controle das terras públicas, definia preços, além de proceder à evasão dos impostos, enfim obtendo um completo domínio do Estado, combinado com repressão a qualquer tipo de denúncia das irregularidades (BORDA, 1993, p. 60)<sup>(17)</sup>.

O Estado, segundo Carlos Martini e Myriam Yope (1998, p. 112), naquele período — e poderíamos incluir até os dias atuais — tinha um papel de grande “empleador y distribuidor de oportunidades de negócios para un vasto tejido de caudillos”. Neste sentido, basta uma olhada no sucessivo crescimento do número de funcionários públicos, como mencionado nos diversos meios de comunicação por ocasião da posse de Fernando Lugo<sup>(18)</sup>. Além desse fato, havia a questão do vínculo entre o Partido Colorado e o funcionalismo como garantia de empregabilidade, incluindo-se a filiação de militares<sup>(19)</sup>. Ou seja, pertencer a seus quadros sempre foi um pré-requisito para tal fim<sup>(20)</sup>. Isso refletiu-se muito fortemente logo nas primeiras eleições no período de transição, com a vitória inconteste do Partido. Consequentemente, a ideia de uma possível oposição deve ser entendida no âmbito das dissidências no interior do próprio partido e não exatamente

(16) Deve-se levar em conta, porém, que essa definição não é bem aceita entre os analistas paraguaios, ou pelo menos não é consenso, como será visto mais adiante nos modelos interpretativos desse regime.

(17) Denúncias, sobretudo oriundas dos estudantes, camponeses e agentes pastorais progressistas dentre outros (BORDA, 1993, p. 60).

(18) Atualmente, esse inchaço constitui-se em um grande problema, pois a máquina estatal, entre 1989 e 2007, aumentou consideravelmente o número de funcionários, saltando de 80 mil para 240 mil, o que representa 4% do total da população. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 21.4.2008. A respeito desse assunto, há um extenso debate sobre a necessidade da reforma do Estado paraguaio. Conferir: Borda, Masi (2002), Simon G. (1989), entre outros.

(19) Consta que nos Requisitos necesarios para el ingreso al colegio militar “Mcal. Francisco Solano Lopez”, havia um item em DATOS SOBRE LA MADRE/PADRE destinado a informar a SECC. COLORADA A QUE PERTENECE e FECHA Y LUGAR DE AFILIACIÓN. Citado por Marcial Antonio Riquelme (1992).

(20) Este componente e característica da vida política paraguaia (Partido, Estado) perpassa todos os estratos sociais (MARTINI; YOPE, 1998, p. 113).

no surgimento de outra força política capaz de se constituir em alternativa de poder no período.

Há uma discussão que se deve levar em conta a respeito do que se chama de *stronismo*, enquanto um modelo político ocorrido na história recente paraguaia. Esse debate insere-se num contexto mais amplo, a respeito das características do autoritarismo político na América Latina. Trata-se de um tema explorado por diversos pensadores latino-americanos, dentre os quais Fernando Henrique Cardoso, Fernando Masi, Roberto Cespedes, Marcial Antonio Riquelme e Guillermo O'Donnell. Um dos resultados acerca dessa questão é o clássico — *Transições do regime autoritário: América Latina*<sup>(21)</sup> — que trata, de forma comparativa, os autoritarismos do sul da Europa e da América Latina. Essas discussões ocorrem basicamente a partir de duas raízes: materialistas e weberianas<sup>(22)</sup>. Assim o que nos importa é que, entre as conclusões aceitas, verificaram-se dois tipos básicos de autoritarismo existentes nesses pagos latinos, levando-se em conta os Estados e seus respectivos regimes: o autoritarismo burocrático (regimes militares modernos) e outro mais tradicional, no qual se situa o Paraguai. Não se pode esquecer ainda de que a América Latina é constituída por inúmeros países, com realidades muito díspares, o que obviamente traduz-se em respostas e tradições políticas muito heterogêneas em que pese as possíveis similaridades em aspectos mais amplos, como o fato de serem países periféricos e marginais no cenário internacional, mais os déficits democrático, econômico e social que lhes são característicos.

Por isso, segundo Fernando Masi, há que se considerar as conjunturas político-econômicas, os diferentes tipos de alianças político-sociais, etc. De qualquer modo, trata-se de experiências políticas já consumadas — em geral, de regimes militares —, postas para discussão e entendimento. Além disso, há o dado de que, em alguns casos, países como o Brasil possuem um alto padrão de modernização econômica.

Contudo, ainda conforme Masi, citando Alain Rouquié, é importante frisar que os regimes militares na América Latina não engendraram nem tampouco esboçaram o surgimento de um novo modelo de Estado. Além disso, não havia uma clara ideologia que promovesse coesão e legitimação de poder. Na América Latina, não se verificou um sentido revolucionário como na Europa dos regimes autoritários fascista e nazista (dos anos de 1920 e 1945, que se contrapunham à democracia liberal) com o intuito de uma “nova ordem”, mas antes um sentido exclusivamente reformista. E isso na América Latina tem validade tanto para “un régimen militar sofisticado como el brasileño, como para ‘un militarismo arcaico como el Paraguay de Stroessner’”. E ainda por acréscimo, consoante Atílio Borón (*apud* MASI, p. 24), seria mais apropriado, na maioria dos casos referir-se a uma militarização do Estado.

---

(21) Esses estudos foram publicados em quatro volumes, sendo Guillermo O'Donnell, um dos organizadores. Cf. referências bibliográficas.

(22) Essa discussão é apresentada por Fernando Masi (1989), mostrando a perspectiva de Fernando Henrique Cardoso na qual busca caracterizar os regimes autoritários na América Latina, porém, fazendo reparos nos conceitos de Regime e Estado.

De acordo com Marcial Antonio Riquelme (1992, p. 25), com relação ao Paraguai, diferentemente dos demais países da América Latina, há uma escassa literatura que aborda os trinta e cinco anos do governo Stroessner. Para esse autor, isso se deve talvez à dificuldade em caracterizar esse regime segundo as fórmulas clássicas como a marxista ou a funcionalista, assim “optaran por esquivar el tema o referirse al mismo dándole un tratamiento marginal”. Isso se nota, por exemplo, no trabalho de Samuel Huntington a respeito das ondas democráticas pelas quais passaram boa parte dos países latino-americanos, em que o Paraguai é apenas citado em raros momentos sem, no entanto, receber qualquer tratamento específico.

No mais houve um primeiro trabalho em língua inglesa do norte-americano Paul Lewis (1980) que caracteriza esse regime como sendo de uma ditadura personalista tendo à frente um caudilho modernizador, como produto de uma cultura autoritária típica de sua história. Nas ciências sociais latino-americanas, as influências maiores são os trabalhos do argentino Guillermo O’Donnell e do brasileiro Fernando Henrique Cardoso, que se referem de forma muito superficial ao regime de Stroessner, qualificando-o como “autoritarismo tradicional” e uma “reedição do militarismo caudilhista respectivamente (RIQUELME, 1992, p. 27).

No Paraguai, propriamente dito, a partir da década de 1980, começou-se a produzir reflexões mais sistematizadas a respeito da caracterização do regime do general Alfredo Stroessner em função do retorno de inúmeros cientistas sociais ao país após exílios a que foram submetidos.

Pode-se dizer que existem três tipos clássicos de regimes políticos: totalitarismo, autoritarismo e democracia — de acordo com Huntington por exemplo. Neste caso o regime perpetrado por Stroessner e em razão de suas características possui alguns traços comuns aos dois primeiros conforme quadros abaixo:

### Quadro 1 — Características dos regimes: totalitário e *stronista*

<b>*Totalitarismo</b>	<b><i>Stronismo</i></b>
Uma ideologia elaborada; todos devem aderir; contém um projeto de uma nova sociedade.	Sem ideologia.
Um partido único, dirigido por um ditador.	Identificação do Partido Colorado com o Estado; partidarização das Forças Armadas - o sistema não era de partido único, era apenas hegemônico.
Sistema de terror físico/psicológico, implementado via partido/polícia secreta.	Organismos de segurança e métodos de terror a cargo do próprio Partido Colorado.
Controle dos meios de comunicação de massa.	Controle dos meios de comunicação.
Sistema econômico de planificação central.	Sem planificação central - mas ao sabor dos interesses específicos do regime.

Fonte: elaborado pelo autor — \* Friedrich e Brzezinski — 1965 (citado por RIQUELME, 1992, p. 32).

A partir do quadro acima, pode-se dizer que, embora haja pontos em comum e semelhanças entre totalitarismo e *stronismo*, isso não nos permite caracterizar este enquanto um sistema real e puramente totalitário, em razão da ausência de uma ideologia, tampouco a vigência de um sistema de partido único, bem como sua formulação econômica. O mesmo não se pode dizer quando se compara o *stronismo* com o autoritarismo, de acordo com o Quadro 2, pois o regime de Stroessner possui muitos aspectos em comum com as características mais gerais dos regimes autoritários.

Contudo, como assevera Riquelme (1992, p. 36-37), isso se modifica quando tomamos como base a proposição de O'Donnell, qual seja, a do “burocrático autoritário”: existem algumas diferenças básicas, conforme o Quadro 4, as quais se relacionam entre outras às questões da forma de exercício do poder, a situação das Forças Armadas, a função dos partidos e à legitimidade do regime.

**Quadro 2 — Características dos regimes: autoritário e *stronista***

<b>*Autoritarismo</b>	<b><i>Stronismo</i></b>
Sistemas políticos com pluralismo limitado.	Espaço político outorgado e restringido.
Sem ideologia elaborada e diretriz.	Falta de uma ideologia coerente - há algumas mentalidades: coragem, heroísmo da raça paraguaia.
Carentes de mobilização intensiva ou extensiva.	Mobilizações em alguns períodos eleitorais - estratégias desmobilizadoras.

Fonte: elaborado pelo autor — \* Linz — 1975 (citado por RIQUELME, 1992, p. 33).

**Quadro 3 — Diferenças entre o regime *stronista* e os burocráticos-autoritários**

<b>Regime <i>stronista</i></b>	<b>Burocrático autoritário</b>
Caráter personalista de poder.	Estamento militar.
Orientação partidária das Forças Armadas.	Sem identificação partidária.
Apoio de um partido político ao regime.	Exceto o Brasil, não há partidos preexistentes nem a criação a partir do governo.
Orientação legalista do regime - busca de uma fachada de legitimidade.	É claro o caráter de regime de exceção.

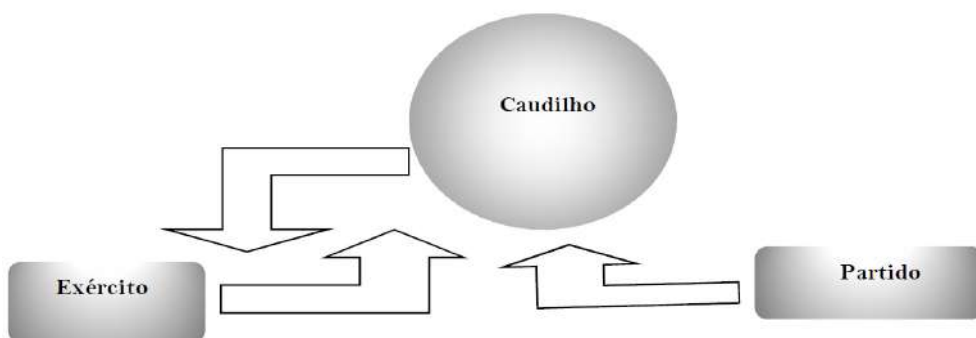
Fonte: elaborado pelo autor.

Realizadas essas discussões mais gerais nas quais se mostraram as semelhanças e dessemelhanças do regime do Stroessner com as fórmulas clássicas de regimes políticos, podemos, na sequência, de forma sintética, apresentar as caracterizações do governo do

general Stroessner, propostas por quatro autores paraguaios que, nesse debate mais amplo como acima referido, estabeleceram alguns modelos de interpretação, buscando as especificidades e as sutilezas do regime.

De início, podemos dizer que há uma certa concordância — por parte dos analistas paraguaios — na existência do que se poderia chamar de uma tríade de poder, ou seja: **Partido, Forças Armadas, Governante**. Assim teríamos um primeiro modelo proposto por Roberto Céspedes (1982) que seria o da **Ditadura Militar**, o **Estado Prebendário**, conforme Esteban Caballero (1985), o do **Estado Onívoro**, na visão de Benjamín Arditi (1987) e, por último, divergindo dos anteriores, teríamos um modelo de base weberiana, na concepção de Marcial Antonio Riquelme (1992) que é o do **Neossultanismo**. Esquemáticamente, então, teríamos:

### Modelo 1 — Ditadura militar



Fonte: esquema elaborado pelo autor.

Nesse modelo explicativo, Céspedes considera que se pode encontrar no regime *stronista* a combinação de três elementos clássicos de regimes autoritários: **ditadura militar, fascismo e bonapartismo**.

Trata-se, no caso do primeiro elemento, de uma ditadura com caudilho, na qual o Exército tem um poder de fato com fortes vínculos com o caudilho que, por sua vez, é oriundo de suas hostes. Aqui o Exército detém o monopólio da violência, garantindo assim o domínio sobre os demais setores da sociedade, incluindo o partido, no caso o Colorado.

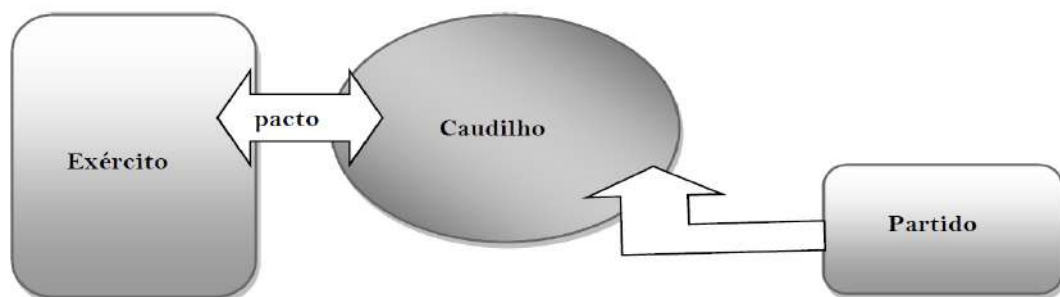
O partido por sua vez representa o lado fascista do Estado, já que se trata de um partido de base rural com domínio sobre o campesinato, naquela altura, o maior segmento da sociedade. Por ser um partido de governo, desmobiliza a classe camponesa utilizando-se de práticas totalitárias.

O elemento bonapartista dá-se em função de uma conjuntura que lhe é adversa e na necessidade da busca do equilíbrio com vistas a sua legitimação, em que operam a figura de líderes carismáticos/predestinados que controlariam a classe camponesa com

desenvolvimento de aparatos repressivos. Poder-se-ia entender aqui a existência de uma estrutura oligárquica típica de países de bases rurais muito arraigados, herdados ainda do período colonial, *las haciendas*.

Nesta tríade de poder — conforme o esquema acima — há uma relação de mútua influência entre Exército e caudilho, e a proeminência de ambos sobre o Partido. Há também um elemento muito importante a ser considerado, qual seja, a utilização de métodos prebendários como condição de manutenção da coesão entre Partido e Exército.

### Modelo 2 — Estado Prebendário



Fonte: esquema elaborado pelo autor.

No Estado prebendário, temos uma coincidência com o modelo anterior, já que leva em conta a tríade de poder, porém, concebendo esse regime como uma Ditadura Militar com Partido. Atribui um peso maior ao Exército, todavia, este se submete ao caudilho mediante um pacto que se dá pelo sistema de prebenda, enquanto fator de coesão. A partir dessa esfera, o “sistema” irradia-se pelos demais setores da sociedade. Conforme Esteban Caballero (*apud* MASI, 1989, p. 33), um sistema de prebendas e privilégios pode ser entendido como

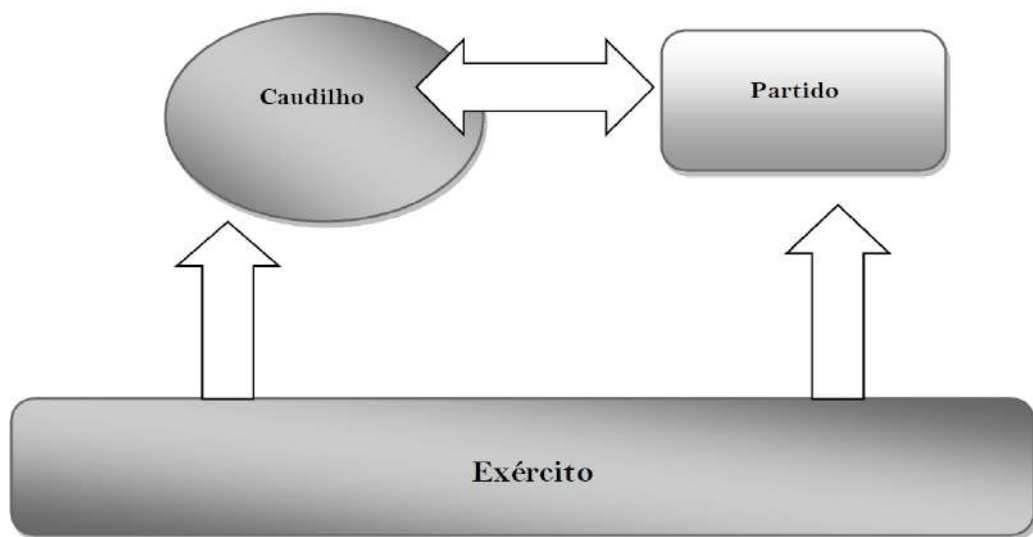
un conjunto de prácticas fincado sobre la repartición de puestos públicos, oportunidades de vida y de sustentación económica, de bienes y servicios y de derechos excepcionales. Su finalidad es la de cooptar adherentes al proyecto del bloque en el poder mediante un intrincado mecanismo de intercambios en donde el individuo o los grupos sociales le dan su apoyo al régimen, a cambio de un lugar en la repartición.

Aqui há uma particularidade a respeito do Exército. As Forças Armadas continuam no poder — uma constatação —, contudo, os oficiais negociam com o caudilho sua obediência e lealdade, não colocando em xeque seu poder, mediante prebendas e privilégios. Assim o ditador não concentra todo o poder em suas mãos, aos oficiais cabem cotas de poder militar, econômicos e políticos. Por esse modelo explicativo, o poder não está concentrado exclusivamente na mão do caudilho, muito embora, de certo modo, tenha a prerrogativa das iniciativas.



No que se refere ao Partido Colorado, há uma diferença na forma de sua cooptação com relação ao que ocorre com o Exército. A este lhe compete a legitimação do regime perante a sociedade. Entretanto, o custo é a perda de sua autonomia relativa, tornando-se, na verdade, um instrumento do caudilho, pois sua função não menos importante (é bom ressaltar) será a de fazer chegar aos estratos inferiores o sistema prebendário, criando uma rede de redistribuição das prebendas. Para isso, utiliza-se de um sem-número de mecanismos de cooptação: empregos na administração pública, distribuição de terras, licitações e outros privilégios.

Também compete ao partido a formação de quadros políticos, vigilância e repressão contra a população de modo geral, de acordo com as necessidades. Nessa perspectiva — tanto quanto do modelo 1 — o partido ocupa uma posição subalterna na tríade de poder, porém com uma função nada desprezível, dando-lhe certa margem de manobra.



Fonte: Esquema elaborado pelo autor.

A terceira forma de explicação para o regime é a do Estado Onívoro, segundo a qual haveria por parte do Estado, na figura do caudilho, uma vontade de “devorar” toda e qualquer diferença, ou mesmo alguma forma social que não se submeta a esse poder, cuja estrutura é aquela da hierarquia na relação Estado-sociedade civil, na qual o esquema de decisão estaria na base do comando-obediência, amigo-inimigo. Além disso, com a desativação das organizações populares, o Estado absorve e assume o papel da sociedade civil no que se refere às demandas sociais. Esse processo ou mecanismo, Benjamin Arditi qualificou de **corporativismo estatal**. O outro mecanismo seria aquele chamado de **ritualização da política**, no qual vige um pluralismo limitado de partidos, dando ares de democracia. De um lado, há uma redução ao mínimo de expressão dos partidos de oposição e, por outro, há um aumento do poder do partido governante (partido de *patronazgo* na expressão paraguaia). O Partido opera como um fator de cooptação e, ao mesmo tempo,

de exclusão. Entre outras características do Partido Colorado, nessa fase temos aquela de ser o executor de uma repressão de tipo policial, por intermédio das milícias coloradas. O partido detém o monopólio dos meios de comunicação, além de ter um papel assistencialista que desempenha nos mais remotos rincões do país. Esse conjunto de tarefas, de certo modo, o descaracteriza como um partido moderno.

O Partido Colorado, sinteticamente falando, é um partido sem nenhuma prática política que se possa chamar de democrática, facilmente verificável desde sua fundação como ficou demonstrado no início deste capítulo. Stroessner, na verdade, não precisou e nem pretendeu fundar um outro partido, mas aproveitou-se de uma estrutura já existente, o que a partir da década de 1960 possibilitou sua expansão por meio das seccionais existentes em todo o país. Soube enfronhar-se em seu interior e se constituir enquanto uma força política interna capaz de impor seu projeto político. As táticas foram as da cooptação, coerção e estímulo às diferenças — rivalidades — internas. Nos partidos de oposição, bem como no próprio partido, utilizou-se largamente do recurso à repressão de forma implacável, quando necessário e oportuno<sup>(23)</sup>.

O Partido, por sua vez, não perdeu totalmente sua autonomia — já que na verdade era parte do governo e internamente sempre houve intensa luta entre os seus representantes tradicionais e os adeptos do *stronismo* — principalmente nesse processo coube-lhe a função de execução e verificação do cumprimento das obras estatais de infraestrutura e colonização de terras. Com isso, arrebanham-se as massas campesinas, promove-se a filiação massiva dos funcionários públicos, que redundam em uma incorporação desses e daqueles ao projeto político do partido. A partir dessa estrutura, pôde manter-se no poder ainda na década de 1990, como a principal força política, mesmo após a derrocada do regime *stronista*, muito embora tenha sido a base de sustentação e ao mesmo tempo a face civil desse regime.

Tal sistema de partido passa a ser a única forma de participação cidadã, ou seja, trata-se de um fator limitador e inibidor de qualquer outra forma de participação que não aquela, de certa maneira, prevista, aceita e tolerada, como se o Estado por si só provesses todas as necessidades políticas e econômicas da sociedade.

Em suma, com Stroessner instituiu-se um tipo de autoritarismo — burocrático por um lado, isto é, aqueles de regimes militares modernos, mas tradicionais, cujas bases estão assentadas no exercício do poder pela tríade Exército, Partido, governante ou caudilho, sendo este último o articulador e mentor político. Trata-se de um modelo patrimonialista, permeado por um sistema de prebendas que dá sustentação e coesão ao grupo no poder, de tal sorte que uma das funções do Partido Colorado foi justamente a da distribuição dessas prebendas e, ao mesmo tempo, a desmobilização da sociedade civil. Os principais beneficiários desse sistema foram os da cúpula militar e o próprio

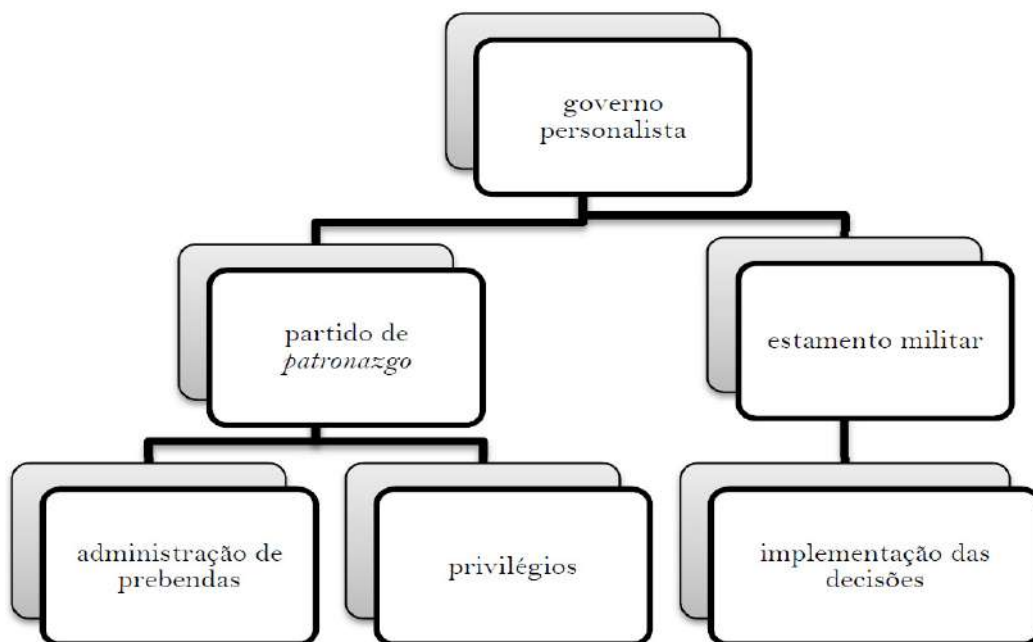
---

(23) Segundo a *Latin American Studies Association* (LASA), não se tem dados precisos a respeito das mortes por torturas ou simples assassinatos, mas estima-se que a maior parte deu-se entre 1958-1963, período de consolidação do regime. As principais vítimas estavam entre membros dissidentes do Partido Colorado, dos partidos de oposição, dirigentes dos trabalhadores e campesinos (1990, p. 286). Contudo, de acordo com a LASA, estima-se entre 45 e 55 o número de mortos e desaparecidos na última década do regime. Cf. também Paz, González, Aguilar (1994), a respeito dos arquivos da Polícia Política de Stroessner.

caudilho. E como “ganho”, do ponto de vista do regime, houve ainda a vantagem das poucas possibilidades da sociedade civil desenvolver-se ou oferecer qualquer resistência, já que de certo modo parte dela foi aliciada, tornando-se cúmplice e sócia nesse esquema. Consideremos também como logro do regime a quase eliminação da participação política da população e, por consequência, o impedimento do surgimento de uma outra racionalidade, ou seja, aquela da sociedade civil organizada.

Finalmente, temos um quarto modelo, como segue abaixo, intitulado de **neossultanismo**, no entendimento de Marcial Antonio Riquelme.

#### Modelo 4 — Neosultanismo



Fonte: esquema elaborado pelo autor.

O modelo **sultanista** tem como base — como de resto é recorrente nos autores paraguaios — as definições dos tipos de dominação encontradas em *Economia e Sociedade*, de Max Weber. A partir desse autor, Juan Linz procede a uma reelaboração buscando uma acomodação no seu entender mais adequada ao caso paraguaio<sup>(24)</sup>. E assumida por Marcial Antonio Riquelme (1992, p. 40).

Como podemos observar, no modelo acima, assomam as seguintes características:

1) O poder estava incontestavelmente nas mãos do Chefe de Estado, de forma discricionária, não havendo uma ideologia explícita, nem instituições independentes, mas submetidas ao Executivo, casos do Legislativo e o Judiciário.

(24) Cf. *Regímenes totalitários y autoritarios* (1975) de Juan Linz (citado por RIQUELME, 1992, p. 40).

2) As decisões do Chefe de Estado, no que se refere à sua implementação, por um lado, encontravam guarida em determinados setores das Forças Armadas que, segundo Riquelme, caracterizavam-se por ser “un estamento militar sectário, es decir, no institucional” e, por outro, eram executadas e implementadas pelo partido, responsável também pela administração das prebendas e privilégios.

3) Do ponto de vista administrativo, há uma burocracia com certo grau de especialização, contudo, todo o ritual de contratação de funcionários e mesmo seu comportamento profissional estava mais próximo à subserviência com relação ao Chefe de Estado que aos parâmetros modernos da administração pública, os quais envolvem procedimentos racionais e legais.

4) Há também e, por extensão, o aspecto da lealdade ao chefe com base no temor e nas recompensas materiais auferidas como prêmio.

5) Por último, tem-se a postura do Chefe de Estado como uma espécie de “dono” do país. Este é visto como sua propriedade e de seus auxiliares mais imediatos. Isso decorre do exercício do poder de forma personalista e livre de qualquer controle ou valores basilares. Dispor dos bens públicos, utilizar os ativos econômicos, estabelecer monopólios estatais contrários aos interesses coletivos, em benefício próprio, foram a tônica e práticas usuais. Dessa maneira, explica-se, por exemplo, a falta de uma política econômica mais clara e consequente.

Segundo Riquelme (1992, p. 41), citando Juan Linz, o fato de o Paraguai ser um país com as dimensões territoriais de base eminentemente rural, portanto, de economia agrícola, de ter poucos centros urbanos importantes que pudessem ser base para indústrias e comércio, o tornaram presa fácil de regimes de tipo sultanista. Marcial Antonio Riquelme (1992, p. 42), por meio desse modelo explicativo descrito, refuta as qualificações dadas ao tipo de regime do general Alfredo Stroessner, dizendo que este, como já demonstrado, não foi um regime exclusivamente de tipo totalitário, tampouco autoritário burocrático, ou mesmo uma ditadura tradicional capitaneada por um caudilho. Na verdade, trata-se de uma dominação que teve como base um sistema de recompensas e castigo, um ordenamento jurídico passível de mudanças, segundo as circunstâncias, além do livre-arbítrio do Chefe de Estado com relação às decisões a serem tomadas, o que torna mais adequada a sua caracterização como a do **neossultanismo**.

As racionalidades de maior visibilidade nesse processo foram as do Estado, do Partido Colorado e das Forças Armadas. Podemos acrescentar ainda que a forma de poder implementado por Stroessner estava adequada a uma sociedade fortemente agrária, com grau de industrialização incipiente e um sistema partidário cujo perfil não é de tipo populista ou mesmo classista, como se poderia dizer da Argentina ou mesmo do Brasil.

Além desses aspectos supracitados, há de se levar em conta que se trata de um período em que há a transformação de um Estado de características pré-capitalistas, isto é, uma produção basicamente agropecuária calcada em grupos estrangeiros que se utilizavam de um sistema laboral de peonagem, latifúndios nativos tradicionais e

produção do minifúndio camponês, além da ausência de um mercado interno para um Estado que, pelas razões expostas, se chamou de “capitalista prebendário” (MASI, 1989, p. 14). Há de se ressaltar, ainda, a corrupção como componente do sistema político paraguaio, presente na maior parte de sua história tornando-se um dos pilares de sua reprodução sob o governo Stroessner mantendo-se ainda na década de 1990 e posto para averiguar-se nos anos 2000. E como resultado tem-se o colapso das formas de espaço e participação política da sociedade civil, não só pela violência propriamente dita, mas por intermédio de mecanismos mais sutis que vão minando sua organização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, na tradição política paraguaia, a violência nas suas variadas formas é o que prevalece como modo privilegiado de alternância no poder. Contudo, há a presença permanente de um sistema partidário cujas origens são centenárias. O que de certo modo surpreende, já que se verifica em outros tempos um sistema eleitoral semicompetitivo, colocando-o em sintonia com alguns países mais avançados na região. Porém, esta situação não deixa de ser ambígua e contraditória em função dos inúmeros governos que foram a um só tempo longevos e efêmeros. Essas características dentre outras são, portanto, herdadas pelo governo de Alfredo Stroessner, que em muitos aspectos vai “aprimorá-las” e ou acentuá-las.

Pelo que foi exposto, ficou claro também a dificuldade na definição desse regime que governou o país por 34 anos. Isto significa dizer que, os modelos apresentados procuraram justamente demonstrar os limites das formulações clássicas de interpretação. Assim, os conceitos de ditadura, totalitarismo ou simplesmente autoritarismo podem não ser suficientes para abarcarem as particularidades do regime. Mas antes deve-se considerar que no conjunto cada modelo apresenta uma explicação a ser levada em conta.

Isto significa dizer que esses modelos concordam em praticamente dois pontos ou seja, um que diz respeito à existência de uma tríade no poder, isto é, o caudilho, as Forças Armadas e o Partido Colorado e outro onde todos reconhecem a presença e a importância da prebenda como fator de coesão dessa estrutura. Cada modelo, no entanto, procura demonstrar o papel, bem como a relevância de cada um desses atores na conformação do poder. De qualquer modo, se não há um ditador propriamente dito, ou as Forças Armadas no comando *stricto sensu* ou ainda o Partido como sendo o centro difusor de poder, é forçoso reconhecer que a Stroessner deve-se lhe imputar a primazia das iniciativas e articulação dos demais integrantes do poder, com habilidade suficiente para a manutenção e consolidação do regime.

Esse particular não pode ser ignorado nas análises de política Paraguaia desse período e seus reflexos posteriores. Convém ressaltar ainda que, a partir da década de 1960, iniciou-se um processo ou um modelo econômico na tentativa de romper com o isolamento internacional do país, que ficou conhecido como *Crecimiento Hacia Afuera*, com financiamento do FMI para obras de infraestrutura que permitiam ao país especializar-se em alguns produtos com possibilidades competitivas no mercado internacional (MASI, 1989, p. 50).

O regime iniciado com Stroessner reproduz boa parte das características do que se observa na maioria dos países latino-americanos, ressaltando-se suas peculiaridades, portanto, não é possível referir-se a ele como sendo puramente burocrático tradicional<sup>(25)</sup>.

Para finalizar essas reflexões, poder-se-ia indagar: Onde estariam as raízes desses regimes encontráveis na maior parte dos países da América Latina? Em parte, levando-se em conta mais os aspectos internos, poderíamos concordar com Fernando Masi (1989, p. 36), para quem,

el origen de este tipo de régimen dado por la incapacidad de las clases dirigentes por resolver problemas conyunturales, y la falta de un proyecto de las mismas; un sistema de exclusión y cooptación a través de la acción de un partido tradicional; y la existencia de un caudillo militar respaldado totalmente por el ejército.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENTE, Diego. Límites y posibilidades: perspectivas de democratización en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, año 45, n. 131, ene./abr. 2008.

ACEVEDO, Euclides. Paraguay: transición política y consolidación democrática en el cono sur. *Latin America. Documentos y Estudios* 72, Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.

ACHUGAR, Hugo. *Imagens da integração*. São Paulo: Memorial da América Latina, Coleção MEMO, 1997.

ARDIDTI, Benjamin. *La politicidad de la crisis y la cuestión democrática*. Estado, economía y sociedad en el Paraguay. Asunción: CLACSO-PNUD, jun. 1986.

BASTOS, Augusto Roa. Política, poder y democracia en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, año 31, n. 89, 1994.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDA, Dionísio (comp.). *Memorandum para el gobierno 2008-2013*. Asunción: CADEP, 2008.

\_\_\_\_\_. La estatización de la economía y la privatización del Estado en Paraguay. *Estudios Paraguayos — Rev. de la Univ. Católica N. S. Asunción*, v. XVII, n. 1-2, 1989-1993.

BORDA, Dionísio; MASI, Fernando. *Los límites de la transición: economía y el Estado en el Paraguai en los años 90*. Cidesp: Nuestra Señora de la Asunción, 1998.

BRUN, Diego Abende (coord.). *Paraguay en transición*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1993.

CABALLERO, Esteban. Documentos de discusión. *Dictadura, estado prebendario y crisis política*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociopolíticos (CPES), 1985.

(25) Talvez por essa razão, O'Donnell, por exemplo, diz: “um desses tipos de regime é aquele que, à falta de melhor termo, poderia ser chamado ‘autoritarismo tradicional’” (1988, p. 18).

CENTRO de Análises y Difusión de la Economía Paraguaya. Disponível em: <<http://www.cadep.org.py>> Acesso em: 6.3.2009.

CESPEDES, Roberto. *Emergence and consolidation of a military dictatorship in Paraguay*. New Jersey, 1982.

FRUTOS, Julio Cesar; VERA, Helio. *Elecciones 1998*. Tradición y Modernidad. Asunción: Medusa, 1998.

GALEANO, Luis A. De la apertura otorgada a la transición pactada? *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, n. 131, p. 53-68, ene./abr. 2008.

\_\_\_\_\_. *La sociedad dislocada*. Asunción: CPES, 2002.

HANRATTY, Dannin, M.; MEDITZ, Sandra W. (eds.). *Paraguay: a country study*. Washington: GPO, 1988.

LEZCANO, Carlos Maria; MARTINI, Carlos. *Fuerzas armadas y democracia: a la búsqueda del equilibrio perdido — Paraguay 1989-1993*. Asunción: GCS/CDE, 1994.

LEWIS, Paul. *Paraguay under Stroessner*. Chapel Hill: University of North Carolina, 1980.

MARTINI, Carlos; YOPE, Myriam. *La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo*. Asunción: CIDSEP/UC, 1998

MASI, Fernando. *Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*. Asunción: CADEP, 2006

\_\_\_\_\_. *Stroessner la extinción de un modelo político en Paraguay*. Asunción: Ñanduti Vive/Intercontinental, 1989.

\_\_\_\_\_. El contexto internacional en la transición de la democracia. In: BRUN, Diego Abende (coord.). *Paraguay en transición*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1993.

MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil/Paraguai 1955-1980*. Campinas: Papirus, 1987.

O'DONNELL, Guillermo. Introdução aos casos latino-americanos. In: O'DONNELL, Guillermo; SCMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

O'DONNELL, Guillermo; SCMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

PAREDES, Roberto. *Entidades y personajes de la transición*. Asunción: AGR, 2001.

PAZ, Alfredo Boccia; GONZÁLEZ, Myrian Angélica; AGUILAR, Rosa Palau. Es mi informe. *Los Archivos Secretos de la Policía de Stroessner*. Asunción: CDE, 1994.

RIQUELME, Marcial Antonio. *Stronismo, golpe militar y apertura tutelada*. Asunción: CDE/RP, 1992.

\_\_\_\_\_. Discusión de las relaciones fuerzas armadas/sociedad civil en el Paraguay. *Propuestas Democráticas*, Asunción: Universidad Nacional de Asunción, año I, v. I, n. 3, p. 75-93, jul./set. 1994.

WEBER, Max. *Ciência e sociedade: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2009.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1991. v. 1.

## VENEZUELA: QUAL DEMOCRACIA?<sup>(\*)</sup>

Adriana Suzart de Pádua<sup>(\*\*)</sup>  
Suzeley Kalil Mathias<sup>(\*\*\*)</sup>

**Resumo:** Neste texto, apresentam-se dados objetivando avaliar o processo de construção da democracia no seio da Revolução Bolivariana, proposta pelo mandatário venezuelano, Hugo Chávez. Para tanto, analisou-se as Constituições de 1961 e 1999 daquele Estado, a fim de constatar rupturas e continuidades que se revelassem e quais inovações existiam nessa proposta. Pôde-se concluir que, embora a nova proposta bolivariana apresente maior preocupação com os aspectos sociais e seja mais inclusiva, ainda apresenta traços centralizadores e autoritários, dando ênfase ao setor castrense e modificando as relações civil-militares daquele país, retomando uma prática marcante nas ditaduras latino-americanas das décadas de 60 e 70.

**Palavras-Chave:** Democracia, Venezuela, Forças Armadas, Constituição, Legislação Relações Civil-militares.

**Abstract:** This paper presents data to evaluate the democracy's process of building in the Bolivarian Revolution, proposed by Venezuelan president Hugo Chávez. For this, we analyzed that State's Constitution of 1961 and 1999, to establish continuities and ruptures that reveal if, and which innovations exist in this proposal. It was concluded that, although the new Bolivarian proposal shows more concern about social aspects and is more inclusive, it still shows traces centralizing and authoritarian emphasizing the military sectors and modifying the civil-military relations in that country, resuming a practice in striking Latin American dictatorships of the '60s and '70s.

**Keywords:** Democracy, Venezuela, Armed Forces, Constitution, Civil-military relationship.

---

(\*) Versão preliminar deste trabalho foi publicada nos Anais do VIII Simpósio Internacional América Latina y Caribe. Buenos Aires : UBA, 2008.

(\*\*) Graduada em Relações Internacionais (UNESP-Franca), mestranda em História pela mesma Universidade. Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), no qual é uma das redatoras do "Observatório de Política Externa Brasileira". *E-mail:* <drisuzart@uol.com.br>.

(\*\*\*) Livre-docente em Ciência Política, professora dos cursos de graduação em pós-graduação de História e Relações Internacionais (UNESP), pesquisadora CNPq e do GEDES e Coordenadora da Seção Brasil do Observatório Cone Sul de Política Exterior. *E-mail:* <suzeley@uol.com.br>. Recebido em 4.4.2010 e aceito em 23.9.2010.



## INTRODUÇÃO

Na América Latina, da formação dos Estados até os processos de intervenção mais modernos, o fenômeno militar acompanhou a construção da cultura política de países desde o México até o Uruguai. Isso é particularmente verdade quando se observa a realidade dos países da região nas décadas de 1960 e 1970. Nesse período, os governos que aderiram ao paradigma desenvolvimentista apregoado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), fomentaram a entrada de capital internacional por meio de empresas transnacionais na tentativa de implantar um setor industrial que atendesse às necessidades internas, evitando assim o grande número de importações que implicava em evasão de divisas. O programa de substituição de importações, porém, acabou trazendo resultados adversos ao esperado. O favorecimento dado pelo Estado às empresas transnacionais como incentivo a sua vinda para o país acabou por prejudicar o incipiente setor exportador nacional, os empresários locais e a classe trabalhadora. Não demorou muito para que a população começasse a se manifestar e uma crise social se instalasse.

Segundo O'Donnell (1987, p. 22), fatos como estes, que perturbam a estabilidade necessária para a continuidade de parâmetros socioeconômicos de uma economia capitalista são as condições necessárias para o surgimento de golpes de Estado que acabam por resultar na instalação de Estados Burocrático-Autoritários (BAs), dirigidos frequentemente por pessoas que ocuparam cargos em organizações complexas e altamente burocratizadas, como por exemplo, as Forças Armadas. Esses dirigentes se atribuem a função de restituir a ordem perdida ao Estado: “um maior nível de ameaça leva a uma maior disposição [das Forças Armadas] para aplicar, e apoiar, uma repressão mais sistemática para conseguir a desativação política e a domesticação das organizações de classe do setor popular” (O'DONNELL, 1987, p. 23).

A partir dos anos 80, entretanto, houve um promissor movimento rumo à edificação de governos civis e da democracia. Neste aspecto, a Venezuela parece ter sido exceção à regra. De fato, enquanto em alguns de seus vizinhos não se podia conceber um regime sem a participação castrense, os venezuelanos pareciam ter resolvido a questão da democracia há pelo menos 20 anos, pois desde 1958, os governos se sucederam sem nenhuma interferência militar. Muitos analistas pensavam, portanto, que ali o regime democrático havia se consolidado (O'DONNELL; SHMITTER, 1988).

A existência de tal regime em um país, todavia, não significa que todos os atores sociais passaram por processo de inclusão e/ou que todos os cidadãos tiveram seus problemas resolvidos. Ao contrário, o regime político democrático pode funcionar de uma forma ainda melhor que as ditaduras para manter a exclusão social. Assim, na Venezuela, a estabilidade política da democracia representativa foi erigida em detrimento da construção da democracia social. Nascida com o *Pacto de Punto Fijo*, concerto bipartidário estabelecido pela elite petroleira venezuelana, a partir de 1958, a democracia representativa foi incapaz de promover uma distribuição equitativa dos lucros oriundos da comercialização do petróleo à população, a fim de promover o seu bem-estar, conforme anunciado no plano de governo que sustentou o Pacto. Tal incapacidade, associada ao

novo cenário econômico internacional globalizado e neoliberal de inícios da década de 1990, culminou em revolta popular, em golpes militares frustrados, em impedimento presidencial e em perda de liderança política. A história venezuelana de certa forma, cumpre, atualmente, o mesmo destino reservado à América Latina em passado recente: a ocupação do centro político pelos militares após um período de instabilidade social.

Há discussões no meio acadêmico sobre se a eleição de Hugo Chávez poderia ser considerada como uma ocupação da política pelas Forças Armadas, pois ele, apesar de possuir origem militar, foi eleito dentro das regras do jogo democrático e não representa a instituição, caso geral dos regimes implantados nos países sul-americanos ao longo dos 1960-1970. Especula-se ainda se ele não representaria, mais propriamente, o resgate de uma forma política que não precisa de instituições e até as desdenha: o populismo.

Apesar das controvérsias que impregnam o conceito de populismo, adotamos aqui a visão de Sonia Alda Mejias (2008, p. 19-21) que informa que há muito em comum entre esse novo populismo (também chamado de populismo de esquerda) e os antigos e, apesar da heterogeneidade de seus líderes, são muito parecidos entre si. Suas características são: rechaço às instituições representativas, em especial aos partidos; liderança carismática e sua relação direta com as massas; poder fundamentado em alianças eleitorais; aspiração ao envolvimento das massas nas decisões de governo (a chamada “revolução democrática” que leva à democracia participativa), tem ainda como alicerces o nacionalismo, o anti-imperialismo e o intervencionismo estatal (este não necessariamente traduzido em nacionalização de empresas antes privatizadas); inexistência de ideologia (“desideologização”) e facilidade do líder em manipular recursos midiáticos.

Há ainda dois outros traços de união que aparecem desde a Bolívia até a Nicarágua: a admiração pelo regime cubano e por seu líder, Fidel Castro, e o imediatismo das políticas sociais, melhor identificadas como assistencialistas. Uma última característica desses novos líderes é a forma como chegam ao poder, isto é, são fundadores de movimentos que os levam a construir um partido e a formarem o governo depois de chegarem ao centro do poder pelo voto e respeitando as regras do jogo vigentes no país.

Um traço particular da liderança de Hugo Chávez está em sua origem militar. Há um vazio intelectual que é preenchido por ideias tão díspares quanto funcionais. Assim, ele faz uso de elementos do liberalismo clássico de Hobbes ou Rousseau, mas também apoia iniciativas como a terceira via de Tony Blair ou o caminho de desenvolvimento chinês traçado por Mao Tsé-Tung, aliado ao pensamento conservador corporativo de Nolberto Ceresole (ROMERO, 2001, p. 239). Sua forma de pensar a política é, pois, eminentemente prática, utilitária.

Na primeira parte deste texto, objetiva-se avaliar como se estabeleceram as bases para a chegada de Hugo Chávez ao poder; em um segundo momento, por meio do exame de alguns artigos constitucionais, faz-se uma rápida análise das atribuições conferidas às Forças Armadas em seu governo e, por último, tendo como base o que foi determinado na Carta Magna de 1999, procura-se identificar o grau de autonomia da Força Armada Nacional (FAN) frente ao poder civil. Para tanto, partimos da hipótese de que a longevidade de Hugo Chávez no poder está assentada no papel central do segmento

castrense em seu governo que, por meio do estabelecimento de novas relações civil-militares, serve como instrumento político para a efetivação de seu programa “socialista e revolucionário”, cujo principal pilar é a “democracia participativa”. Para trabalhar essa hipótese, a principal fonte será a Constituição Bolivariana de 1999, instrumento legal resultante de uma das primeiras ações de governo do atual presidente venezuelano.

## PAVIMENTANDO O CAMINHO

Referindo-se à Venezuela, Domingo Irwin (2000) diz que, da mesma forma que o século XIX foi dos caudilhos, o século XX foi dos militares. Esta afirmação é cheia de sentido quando se sabe que o chamado *Pacto do Punto Fijo*, inusitado acordo firmado entre as elites políticas e que estabelecia a distribuição equitativa do poder entre elas, originou-se de um movimento civil-militar que, em 1º de janeiro de 1958, tirou do governo o coronel Marcos Pérez Jiménez, ditador que chegara ao poder seis anos antes, por meio de um golpe militar que pusera fim à primeira experiência democrática do país, por sua vez iniciada em 18 de outubro de 1945, produzida por outro golpe civil-militar. Tal pacto tinha como principais características a limitada subordinação militar ao poder civil e uma política de atenção aos problemas mais urgentes da população, sob as bases dos ganhos do petróleo (MANRIQUE, 2008).

A divisão do poder promovida pelo *Pacto de Punto Fijo* reservava ao setor castrense o controle sobre a segurança interna e defesa da Nação, enquanto permitia aos civis dominar a direção econômica e política do país. Por meio dele, os partidos políticos Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), de tendência social-democrata, e Ação Democrática (AD), democrata-cristão, revezavam-se no poder. E, se em um primeiro momento esse regime bipartidário parecia carente de sustentação, diferentemente do que se poderia imaginar, foi preciso que se passassem 40 anos para que fosse novamente posto à prova, em 6 de dezembro de 1998, quando Hugo Chávez ganhou as eleições de acordo com as regras do jogo político e com a promessa de substituir a democracia representativa tradicional e corrupta pela democracia do povo, caracterizada por ele como “participativa e protagônica”.

O *Pacto de Punto Fijo* foi eficiente em manter as regras do jogo político, dissolvendo diferentes grupos contestatórios antes que esses se fortalecessem a ponto de desestabilizar a política. Entretanto, as Forças Armadas, insatisfeitas com o seu alijamento da cena política promovido pelo sistema bipartidário, não tardaram a dar sinais de descontentamento frente àquela divisão de poder e, a partir de 1973, passaram a apresentar candidaturas de oficiais militares ao governo. Embora o setor castrense tenha marcado presença no Parlamento, não conseguiu romper a hegemonia AD-COPEI, o que levou ao início de um processo de mobilização nos quartéis (ROLANDO; SALAS, 2006, p. 1).

Ao longo dos anos 1970-1990, foi-se formando no interior das Forças Armadas uma organização clandestina chamada *Ejército Bolivariano Revolucionario* (EBR),<sup>(1)</sup> que

(1) Além de Chávez, eram líderes desta organização os militares Francisco Árias Cárdenas, Joel Acosta Chirinos, Jesús Urdaneta e Jesús Ortiz Contreras, conhecidos como COMACATES (Comandantes, Capitães e Tenentes). (ROME-RO, 2001, p. 233)

posteriormente passou a ser nomeada de *Movimiento Bolivariano Revolucionario-200* (MBR-200), ao qual se agregaram jovens oficiais (de tenentes a tenentes-coronéis). Este movimento era visto como o reflexo do descontentamento das Forças Armadas com a política nacional. Integrado por oficiais de média patente que exerciam grande liderança sobre seus comandados, possuíam, além de sua formação militar, cursos universitários e tinham como inspiração ideológica o corporativismo de orientação nacionalista e revolucionária, presente particularmente nas ideias de Simon Bolívar, Simón Rodríguez e Ezequiel Zamora. A grande maioria dos oficiais do Movimento formou-se na Turma de 1975, cujo caráter distintivo estava em ter sido a pioneira formada pelo Plano de Estudos Andrés Bello, que iniciou o processo de reforma do ensino na Academia Militar venezuelana. Em sua origem, o MBR-200 não acreditava na via eleitoral, entendendo que a mudança de regime político, a “democratização da democracia”, somente poderia acontecer pela via insurrecional.

Da mesma forma que nos meios castrenses, a partir dos anos 1970, particularmente respondendo à crise mundial de 1973, vários movimentos sociais foram se organizando, muitos dos quais buscavam representação na política. Entretanto, da mesma forma que os militares, foram incapazes de romper o pacto AD-COPEI, permanecendo, portanto, alijados do poder político. É a partir da mobilização dirigida pela união entre MBR-200 e grupos civis de esquerda que surgiu a primeira notícia do ex-tenente-coronel e atual presidente Hugo Chávez no cenário político venezuelano. Ele se torna conhecido por ter liderado, em 1992, a tentativa de golpe de Estado frustrada contra o então mandatário Carlos Andrés Pérez e que resultou na prisão dos insurgentes.

O governo Pérez, apesar de resistir a duas tentativas de golpe (o segundo no dia 27 de novembro do mesmo ano, promovido desta vez pela Força Aérea), sucumbiu diante das pressões de trabalhadores de empresas estatais recém-privatizadas, de professores universitários e de uma ação judicial por desvio de verbas. Seu impedimento foi votado em maio de 1993, com o consequente afastamento desse presidente do poder (*Ibidem*, p. 150), ponto culminante de uma sucessão de crises.

O modelo de conciliação de interesses entre as elites no poder, plasmado no *Pacto de Punto Fijo*, exitoso em controlar a violência política representada pelos movimentos guerrilheiros e pelos levantes militares ao longo dos anos 1960, “(...) entrou em crise a partir de 1993, em razão do desgaste dos partidos políticos, da corrupção massiva dos líderes públicos e da incapacidade das instituições políticas democráticas (...)” em satisfazer as exigências sociais e de maior participação política dos cidadãos. É justamente a partir deste ano que “(...) começam a surgir as manifestações sociais e políticas como efeito da crise econômica acumulada durante anos, agora potencializada pelos exigentes processos de globalizações” (MANRIQUE. *Op. cit.*, p. 417).

Com o afastamento de Carlos Andrés Pérez, seguido da rápida passagem pelo governo de Ramón Velásquez (maio de 1993 a fevereiro de 1994), assumiu o governo nacional Rafael Caldera, que fora presidente entre 1969 e 1974. Quiçá motivado por acordos que objetivavam contornar a crise de governabilidade ou premido pela alta

taxa de abstenção aferida nas eleições que o levaram à presidência (39,84%),<sup>(2)</sup> ou ainda pela influência crescente do setor castrense e a fim de evitar novas tentativas de golpe, um de seus primeiros atos foi anistiar os envolvidos na tentativa de golpe de 1992.

Como líder do movimento de 1992, Hugo Chávez logo foi visto pela população como candidato natural a um cargo político. Entretanto, ao contrário de alguns de seus colegas militares que aproveitaram o momento de efêmera liderança e incursionaram pela política, Chávez, negando-se a participar do sistema eleitoral visto por ele como falido, optou por pregar a abstenção ao voto como forma de mostrar que o sistema democrático estava em crise, defendendo a necessidade de uma nova Constituição para o país. O líder do MBR-200 não parecia ter se convencido a abandonar a via insurrecional em nome da eleitoral.

Ao longo de 1997, Chávez retomou contatos com os partidos de esquerda *Movimiento al Socialismo* (MAS) e *La Causa Radical* (*La Causa R*), transformou o Movimento Bolivariano Revolucionário (MBR-200) no partido político Movimento V República (MVR)<sup>(3)</sup> e anunciou sua intenção de concorrer à presidência da República nas eleições de 1998 (MARINGONI. *Op. cit.*, p. 130-131), tendo recebido apoio do novo partido Pátria para Todos (PPT)<sup>(4)</sup> com o qual formou a coalizão Polo Patriótico (PP). A aceitação das eleições como instrumento de mudança foi produto da vitória de Árias Cárdenas, seu companheiro desde a fundação do EBR, para o governo de Zulia, principal colégio eleitoral do país (10% do eleitorado nacional) e província de maior desenvolvimento petrolífero e comercial (ROMERO, 2001, p. 235).

Durante sua campanha eleitoral, Chávez percorre o país propondo o que ele chamou de “revolução bolivariana pacífica e democrática”, na qual conclamava a população a recusar a corrupção permitida pelo sistema político vigente e a optar por “uma profunda mudança horizontal no comando das instituições políticas nacionais [...] além da convocação de uma Constituinte e [...] uma reforma anticorrupção no Judiciário” (UCHOA, 2003, p. 174-7). Portanto, há uma transmutação no discurso político de Hugo Chávez, que deixa de pregar a ruptura como legitimadora da nova ordem e indica que a democracia é instrumento da revolução e como tal pode fundar um novo regime político legítimo.

Adotar a via eleitoral não significou abandonar as ideias que marcaram a trajetória do MBR-200. A mudança substantiva foi quanto ao instrumento para a transformação política e não nas finalidades desta transformação. Assim, o discurso de Hugo Chávez se mantinha no tripé ideológico que combinava a simbologia dos fundadores da sociedade venezuelana, mas que foram excluídos da história (Simón Rodríguez e Ezequiel Zamora), algumas formulações de caráter corporativo (economia regida pelo Estado) e “a unidade

(2) Conforme Manrique (2008a, p. 417), as taxas de abstenções nas eleições presidenciais constituem um bom termômetro da crise política venezuelana e da incapacidade do acordo interelites em superá-la, pois ela se elevou de 6,58% em 1958 para os 39,84% em 1993.

(3) O Movimento V República, além de se originar do MBR-200, congregou uma série de dissidências de partidos, unindo desde socialistas a democratas cristãos. De todos eles, o mais importante foi o PPT.

(4) O PPT nasceu de uma dissidência do partido Causa Radical. Formado principalmente por ex-sindicalistas e professores, e desde sua fundação apoiou Hugo Chávez.

eventual entre caudilho, exército e povo”, justamente o que constituiria a base sociopolítica da propalada Revolução Bolivariana (RAMOS JIMÉNEZ, 2002, p. 113).

A despeito da tentativa dos partidos tradicionais (AD e COPEI), que se uniram em apoio ao candidato independente Salas Römer, Hugo Chávez elegeu-se presidente da República com 56,2% dos votos, índice com significado maior do que a maioria quando se atenta para o fato do comparecimento às urnas ter aumentado e dos partidos tradicionais terem vencido as eleições imediatamente anteriores, para governadores e deputados provinciais<sup>(5)</sup> (LANDER; LÓPEZ MAYA, 1999, p. 13-6).

Ao tomar posse em 3 de fevereiro de 1999, uma de suas primeiras medidas foi convocar um referendo popular para o dia 25 de abril, quando se decidiria sobre a necessidade de se substituir a Constituição de 1961, vigente até aquele momento, e sobre a possibilidade de se convocar uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para elaborar uma nova Lei Maior. O referendo, apesar de ter contado com pequena participação popular (30,2%), aprovou por ampla maioria de 87,9% a instalação de uma ANC e a elaboração de uma nova Carta Magna (GELÓVER, 2004, p. 112).

Conquistado o direito à convocação de uma ANC, realizaram-se eleições para 128 cadeiras da Assembleia em 25 de julho de 1999, as quais foram preenchidas na seguinte proporção: 122 cadeiras (94%) preenchidas pela coligação que apoiava Hugo Chávez, três deputados nomeados pelo presidente da República como representantes dos povos indígenas e seis cadeiras representavam a oposição, totalizando 131 vagas (UCHOA, 2003, p. 179). Assim começava o caminho para legitimar a Revolução Bolivariana de forma pacífica, cuja principal arma seria a Carta Constitucional.

## **CONSOLIDANDO A VITÓRIA: A CARTA MAGNA DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA**

Um dos paradigmas do pensamento jurídico, por muito tempo, defendeu que as leis precedem a construção política e, conseqüentemente, a estrutura constitucional seria a forma de dar realidade política a uma organização social. Sem negar que as leis são fruto da história, isto é, que é a partir do nascimento de determinado fenômeno que se coloca a necessidade de regular como este é tratado pela sociedade, pode-se dizer que a intenção de Hugo Chávez ao querer uma nova Constituição para seu país era justamente dar corpo ao novo modelo político eleito pelo povo. A nova Constituição representaria, então, o encontro do legal e do legítimo na ação política.

Como informa Bobbio (1989, p. 59), a Constituição é um conjunto de normas, um ordenamento jurídico que detém em si próprio os poderes imperativo e atributivo. Ela

---

(5) Segundo o *Consejo Nacional Electoral*, os governadores estaduais são eleitos para mandato de quatro anos podendo ser reeleitos uma única vez. Apenas um candidato será eleito por maioria relativa, sem suplente, por meio de voto único, em votações livres, universais, diretas e secretas. Já os deputados são eleitos para mandato de quatro anos podendo ser reeleitos por apenas dois mandatos. O sistema de votação se faz por voto único, em votações livres, universais, diretas e secretas. O sistema eleitoral é o de Representação Proporcional Personalizada onde 60% se elegem por voto majoritário e 40% por representação proporcional em listas fechadas.

descreve, pois, os limites da ação do Estado e os direitos fundamentais dos cidadãos, o regime político e os elementos sociais, econômicos e culturais da sociedade (PENTEADO FILHO, 2002, p. 3). Entretanto, a Constituição, como também diz Bobbio, é a norma fundamental que determina não apenas o quê, mas o porquê e o como determinado ordenamento político será erigido. A Lei Maior de um Estado é, na verdade, fruto da luta de interesses entre os diferentes segmentos sociais representados em uma Assembleia Constituinte e que buscam garantir, por esse dispositivo legal, meios para implementar políticas públicas a fim de influenciar a coletividade e obter benefícios próprios. Portanto, esta norma jurídica está longe de ser um instrumento consensual, podendo ser entendido como um meio de legitimação de poder dos setores dominantes da sociedade (MANRIQUE, 2001, p. 3).

Levando-se em conta que a ANC, instalada em 1999, foi quase em sua totalidade composta por partidários chavistas e que o parâmetro adotado para a elaboração do conteúdo da nova norma foi um documento proposto pelo próprio presidente, pode-se dizer que Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV) converteu-se em um instrumento para a incorporação de direitos para aqueles que sempre estiveram alijados do processo democrático, possibilitando sua participação de forma mais direta na determinação das políticas governamentais por meio da instituição da democracia participativa e protagônica e o estabelecimento de um novo arcabouço institucional, por meio do qual as Forças Armadas desempenhariam papel relevante na defesa, segurança e desenvolvimento do Estado venezuelano. Finalizados os trabalhos da ANC, a Venezuela começaria o ano de 2000 sob novo signo, aquele da Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV).

A CBRV é bastante diferente de sua antecessora, a Constituição de 1961. Esta última não teve participação popular, afirmando desde o princípio sua ênfase representativa. É bom lembrar que o *Pacto de Punto Fijo* vigorava já há três anos e foi o pano de fundo desta Carta, a qual foi feita pelos deputados eleitos nos diversos Estados da Nação. A profunda disparidade entre as duas normas já é visível no Preâmbulo.

O preâmbulo das Constituições mostra os valores que norteiam os aspectos jurídicos e apresenta o que a sociedade tem ou deseja ter e, se é produto da força dominante na ocasião da confecção da norma, também deve, para ter legitimidade, representar certa continuidade com a história do país (PENTEADO FILHO. *Op. cit.*, p. 15). No caso da Constituição de 1999, pode-se ver que seu preâmbulo espelha a presença dos principais pilares da revolução que Chávez busca promover. Diz o texto:

O Povo da Venezuela, em pleno exercício de seus poderes criadores e invocando a proteção de Deus, o exemplo histórico de nosso Libertador Simón Bolívar e o heroísmo e sacrifício de nossos antepassados indígenas e dos precursores e formadores de uma pátria livre e soberana, com o objetivo supremo de refundar a República para estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagônica, multiétnica e pluricultural em um Estado de justiça, federal e descentralizado, que (...) promova a cooperação pacífica entre as nações e impulsione e consolide a integração latino-americana de acordo com o princípio de não intervenção e autodeterminação dos

povos, a garantia universal e indivisível dos Direitos Humanos, a democratização da sociedade internacional (...) (VENEZUELA. *Constituição*. 1999, *on-line*).

Já a Carta de 1961, ainda que clame a proteção de Deus e cite Simon Bolívar, não o faz na busca de construir um novo país, mas para responder à própria reprodução da representação. Desde o Preâmbulo, a Carta apresenta-se muito mais como uma norma que regula o presente do que aquela que projeta o futuro, o desejo de mudança. Talvez a maior diferença entre continuidade e mudança relativamente às duas Constituições esteja justamente nesta forma de tomar a lei: em 1961, os legisladores buscavam consolidar a ordem que criaram; em 1999, prevaleceu a versão persuasiva da Carta como mecanismo para incluir novos atores e, principalmente, garantir sua participação no processo de revolução bolivariana. Tomando o Preâmbulo da Carta de 1961, tem-se:

Requerido o voto das Assembleias Legislativas dos Estados (...) e visto que o resultado do escrutínio foi favorável, em representação ao povo venezuelano, para os quais invoca a proteção de Deus, com o propósito de manter a independência e a integridade territorial da Nação (...) sem discriminação de raça, sexo, credo ou condição social, lograr a participação equitativa de todos na riqueza, segundo os princípios de justiça social, fomentar o desenvolvimento da economia ao serviço do homem (...) cooperar com as demais nações e, de modo especial com as Repúblicas irmãs do Continente, [na consecução] dos fins da comunidade internacional, sobre a base do recíproco respeito da soberania, da autodeterminação dos povos, da garantia universal dos direitos individuais e sociais da pessoa humana e de repúdio à guerra, da conquista e de predomínio econômico como instrumentos de política internacional (...) conservar e acrescer o patrimônio moral e histórico da Nação, forjado pelo povo em suas lutas pela liberdade e justiça e pelo pensamento e ação dos grandes servidores da pátria, cuja expressão mais alta é Simon Bolívar, o Libertador (...) (VENEZUELA. *Constituição 1961*, *on-line*).

Uma rápida comparação entre os textos mostra que a nova Constituição expressa o repúdio às antigas instituições e o desejo de reestruturar a República sobre novas bases, legitimando esta nova forma de encarar a democracia na própria história da Venezuela, daí não apenas a presença de Bolívar (repetindo a Carta de 1961), o grande herói libertador, mas também sua incorporação enquanto adjetivo ao próprio nome do país.<sup>(6)</sup> Tais ideais são reforçados quando se incorpora ao heroísmo que constrói a nação os “antepassados indígenas” e culmina no início do texto, substituindo a democracia representativa dos Estados pela democracia participativa e protagônica do povo. Este protagonismo se apresenta na figura do Presidente, que detém um poder “natural”, transformado em poder “político” pelas urnas, representando, pois, a união entre povo e líder (o Leviatã hobbesiano). A mensagem presente na diferença entre as duas Cartas é

(6) Foge aos nossos objetivos avaliar a representação do herói na política. Mencionamos apenas que Bolívar é um herói que aparece ao mesmo tempo como libertador dos americanos do Império espanhol e como fundador de uma nova nacionalidade, a “boliviana”, que se pode traduzir como sua defesa por uma América unida, da necessidade de superar as divisões políticas criadas pela coroa castelhana, costurando um novo país organizado de forma federativa. É por isso que ele é definido como “o libertador” e também “o integrador”. Ambos objetivos aparecem explicitamente no Preâmbulo citado.



clara: ao mesmo tempo em que se rechaça a velha ordem de pactos e representações especiais (discurso como ruptura), abraça uma nova, aquela da identificação direta entre regime político e regime social (discurso como persuasão) (ROMERO, 2001).

A respeito da política exterior, embora em ambas as cartas a cooperação entre as nações, pautada nos princípios da não intervenção e autodeterminação dos povos sejam um desejo a promover, na última, uma vez mais se mostra a intenção de impulsionar um novo regime democrático, daí explicitar que a Venezuela quer e trabalhará para a integração latino-americana. Ainda que em germe, aqui já está explicitado o que viria a ser a UNASUL.

No que se refere ao aspecto formal, a CRBV promulgada em 1999, é muito mais específica relativamente à Carta de 1961, pois tem 350 artigos divididos em nove títulos, dos quais um deles, o sétimo ao qual voltaremos adiante, é inteiramente dedicado às questões relativas à defesa e à segurança nacional, e às Forças Armadas. A esse conjunto de artigos somam-se a Disposição Derrogatória — que abole a Constituição anterior, de 1961 — e as Disposições Transitórias, as quais objetivam normatizar a passagem entre uma e outra ordem legal. Ao revés, a Carta de 1961, tem 250 artigos, tendo recebido, ao longo de seus mais de trinta anos de vigência, apenas duas emendas, desnudando, pois, a hegemonia dos partidos do *Pacto de Punto Fijo*. Quanto às disposições sobre as Forças Armadas, a Constituição de 1961 traz um único artigo, o 132º, afirmando que “as Forças Armadas Nacionais formam uma instituição apolítica, obediente e não deliberante, organizada pelo Estado para assegurar a defesa nacional, a estabilidade das instituições democráticas e o respeito à Constituição e às leis, cujo acatamento estará sempre acima de qualquer outra obrigação (...)”.

Ainda no aspecto formal, é possível verificar tanto na Constituição de 1999 quanto na de 1961, a convivência entre aquilo que existe e que se quer manter (como os direitos civis), aquilo que se quer reformar (a ampliação dos direitos civis para os povos indígenas, explicitamente elevados à categoria de cidadãos) e aquilo que se deseja atingir (a justiça social para todos). Novamente, está-se diante de um texto ao mesmo tempo imperativo — que estabelece o que se *deve* fazer — e propositivo — aquilo que se *quer* fazer. Apesar de ser esta uma característica de diversas normas constitucionais, esta semelhança entre ambas as cartas se restringe à forma. No âmbito substantivo, pode-se notar que entre elas não há semelhança nem no caráter imperativo e nem no propositivo.

Na contramão dos países vizinhos, na Carta venezuelana de 1999, diversos artigos tratam do tema da segurança nacional, tornando-o um dos assuntos prioritários para a construção da sociedade revolucionária que está expressa no Preâmbulo. O art. 13º repete a Constituição de 1961 (art. 8º) no que se refere à inviolabilidade do país, o que garante sua soberania: “O território nacional não poderá ser jamais cedido, transpassado, arrendado e de forma alguma alienado, ainda que parcial ou temporariamente, a Estados estrangeiros ou outros sujeitos de direito internacional” e a partir de uma postura propositiva, a nova Carta informa, diretamente, que está legalmente impedida a utilização do território venezuelano para o exercício de qualquer tipo de poder sobre outras nações: “Não se poderão estabelecer nele bases militares estrangeiras ou instalações que tenham,

de alguma maneira, propósitos militares, por parte de nenhuma potência ou coalizão de potências (...).”

Tais determinações expressam claramente o traço anti-imperialista do governo Chávez, que não admite intervenções em seu território por parte de países como os Estados Unidos, a exemplo do que aconteceu e acontece ainda em Cuba, na base militar de Guantánamo<sup>(7)</sup>, e na Colômbia, com o Plano Colômbia e o projeto de instalação de novas bases militares nesse Estado.

A continuação do art. 13 define o espaço geográfico venezuelano como uma zona de paz. Entretanto, as ações de Hugo Chávez têm contrariado sistematicamente esse preceito, seja pelo questionamento de delimitações fronteiriças acertadas por meios diplomáticos no início do século XX das áreas do golfo da Venezuela (com Colômbia) e da região de Esequíbo (com Guiana Britânica), eventualmente acompanhado de reforço da vigilância militar dessas fronteiras; seja pela tomada de partido em causas que não lhe dizem respeito diretamente, como o ataque colombiano ao território equatoriano com a finalidade de combater guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ali refugiados, seja pela compra de grande quantidade de armamentos,<sup>(8)</sup> vista por seus vizinhos como injustificável. Todas essas ações, de efeito claramente dissuasório, colocam em alerta vários países da região, resultando em uma predisposição para o confronto direto.

Assemelhando-se aos regimes políticos vigentes nos países vizinhos nos anos 1960/1970, a Constituição de 1999 faz renascer e *legaliza* a questão da segurança nacional, compreendida como uma responsabilidade de todos os cidadãos venezuelanos. Assim, o art. 130 determina que “os venezuelanos têm o dever de honrar e defender a pátria, seus símbolos e valores culturais, resguardar e proteger a soberania, a nacionalidade, a integridade territorial, a autodeterminação e os interesses da nação”. Assim, percebe-se que esse artigo atribui à sociedade civil parte da responsabilidade pela defesa e segurança da nação, que *a priori* deveria ser exercida pelo Estado por intermédio da Força Armada Nacional (FAN). Tal corresponsabilidade, reforçada nos arts. 322 e 326,<sup>(9)</sup> resultaria,

(7) A base militar de Guantánamo é consequência da Emenda Platt, adicionada à Constituição cubana de 1901, por pressão norte-americana, após sua participação na II Guerra de Independência de Cuba contra a Espanha, sob o pretexto de estar defendendo seus interesses na Ilha. Por essa emenda, era permitido aos EUA controlar a política externa cubana, bem como intervir em sua política interna a fim de proteger a vida, a liberdade e os bens de estadunidenses residentes na Ilha. Além disso, cedia à potência do norte o território onde estava instalada a base naval da marinha americana. Um tratado assinado pelos dois países em maio de 1934 revogou a Emenda Platt, mas a base de Guantánamo ainda permanece sob jurisdição norte-americana (MIREs, 1996, p. 283)

(8) Há quem defenda que a compra de armamentos pela Venezuela representa uma “corrida armamentista” que coloca em perigo a região. Não compartilhamos esta hipótese justamente pelo tipo de equipamentos adquiridos, que são táticos. Cf. *DefesaNet*: Brasil-Venezuela: juego sin balón. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/america\\_latina/brasil\\_alarmas.htm](http://www.defesanet.com.br/america_latina/brasil_alarmas.htm)> Acesso em: 12.2.2010.

(9) Art. 322. A segurança da Nação é competência essencial e responsabilidade do Estado, fundamentada no desenvolvimento integral desta e sua defesa é responsabilidade dos venezuelanos e venezuelanas, bem como das pessoas naturais e jurídicas, tanto de direito público como de direito privado, que se encontrem no espaço geográfico nacional.

Art. 326. *A segurança da Nação se fundamenta na correspondência entre o Estado e a sociedade civil* para dar cumprimento aos princípios de independência, democracia, igualdade, paz, liberdade, justiça, solidariedade, promoção e conservação ambiental e afirmação dos direitos humanos, assim como na satisfação progressiva das necessidades individuais

segundo uma análise recente, em perda da capacidade da sociedade civil em manter seu espaço frente à FAN, na medida em que, no que se refere à segurança e defesa do país, essa interação abriria a possibilidade de controle e redução dos espaços privados (ROMERO *et al.*, 2003, p. 177) em nome da ampliação do espaço público, que nem sempre é afeito à sociedade, mas aos setores hegemônicos que estão no poder.

Dentre as formas de exercer a responsabilidade da sociedade civil em relação à defesa do Estado, uma delas, considerada a mais comum, está descrita no art. 134, que se refere à obrigatoriedade do serviço militar, ainda que permita sua substituição por serviços civis: “Toda pessoa, de conformidade com a lei, tem o dever de prestar os serviços civis ou militares necessários para a defesa, preservação e desenvolvimento do país ou para fazer frente a situações de calamidade pública. Ninguém pode ser submetido a recrutamento forçoso”. Este artigo, entretanto, parece ser mais flexível que o art. 53 da Constituição de 1961 que diz: “O serviço militar é obrigatório e deve ser prestado independentemente de classe ou *status* social e oportunidades nos termos estabelecidos por lei”, pois permite a substituição do serviço militar por serviços civis necessários para a defesa da nação, ainda que permaneça a sua obrigatoriedade.

Sobre defesa e segurança, o Título VII, que se divide em onze artigos, é especificamente dedicado ao tema. A segurança venezuelana é competência essencial e responsabilidade do Estado, encontrando-se fundamentada no desenvolvimento integral do país e sua defesa é responsabilidade tanto da sociedade civil quanto do Estado por meio da Força Armada Nacional (FAN) e pelos Órgãos de Segurança Cidadã enunciados no art. 332.

No que se refere à organização hierárquica de comando, a Carta Magna de 1999 criou o Conselho de Defesa da Nação (CODENA), órgão máximo de consulta para o planejamento e assessoria do Poder Público nos assuntos relacionados à defesa integral da nação, sua soberania e integridade do território (art. 323). Este órgão é presidido pelo Presidente da República, na qualidade de comandante em chefe da FAN (art. 236) e composto pelo Vice-Presidente, Presidente da Assembleia Nacional, Presidente do Tribunal Supremo de Justiça (órgão máximo do Judiciário), Presidente do Conselho Moral Republicano e Ministros dos setores de Defesa, Segurança Interior e Relações Exteriores.

A instituição que executa as ações planejadas pelo CODENA e que é responsável por garantir a independência e soberania da nação, assegurar o espaço geográfico mediante defesa militar, cooperar na manutenção da ordem interna e participar ativamente no desenvolvimento nacional (art. 328) é a FAN, que está a serviço exclusivamente da nação venezuelana. Seus pilares fundamentais são a disciplina, a obediência e a subordinação. A FAN é composta pelo Ejército (Exército), Armada (Marinha), Aviación (Aeronáutica) e Guarda Nacional, sendo esta responsável principalmente pela manutenção da ordem interna do país. É uma instituição essencialmente profissional e sem militância política.

---

e coletivas de venezuelanos e venezuelanas, tendo por base o desenvolvimento sustentável e produtivo de plena cobertura para a comunidade nacional. O princípio de *corresponsabilidade* se exerce nos âmbitos econômico, social, político, cultural, geográfico, ambiental e *militar*. (grifos nossos).

As três Forças Armadas têm como responsabilidade o planejamento, execução e controle das operações militares destinadas a assegurar a defesa da nação, podendo ainda exercer função de polícia administrativa e investigativa quando necessário. A Guarda Nacional, por sua vez, deverá cooperar no desenvolvimento das referidas operações e terá como responsabilidade básica a condução das operações destinadas à manutenção da ordem interna do país (art. 329).

No mesmo Título VII, são delimitados os espaços exclusivos de atuação do segmento castrense: somente o Estado poderá possuir armas de guerra. Todas as armas encontradas no país serão confiscadas sem direito à indenização. A FAN fica responsável pela regulamentação e controle da produção das mesmas, bem como da importação e exportação, armazenamento, trânsito, registro, inspeção, comércio, posse e uso de outras armas, munições e explosivos (art. 324). Diferentemente, a Constituição de 1961 em seu art. 133, estabelece que essas atividades serão regulamentadas por lei e são de responsabilidade do Poder Público e não da FAN.

Outro espaço exclusivo da FAN diz respeito à aplicação dos critérios para promoção dos militares que são: mérito, tempo de serviço e vacância (art. 331), exceto no caso de promoção de altas patentes, a partir do grau de coronel ou capitão de navio. Neste caso, a responsabilidade pelas promoções é do Presidente da República (art. 236). Na Constituição de 1961, a atribuição de promover os militares a altas patentes pertence ao Senado, observando-se os mesmos critérios (art. 150).

Quanto à responsabilização judicial dos militares, as duas normas também apresentam discrepâncias. A Constituição de 1999, em seu art. 266, dispõe que o Tribunal Supremo de Justiça deve declarar se há ou não mérito em acusações contra oficiais, generais e almirantes da FAN, enquanto que pelo art. 215 da Constituição de 1961 os militares não têm direito a esse privilégio, apenas os ocupantes de altos cargos do governo.

Fica a cargo do Executivo Nacional decidir sobre a classificação e/ou divulgação de assuntos que guardem relação direta com o planejamento e execução das operações concernentes à segurança da Nação (art. 325).

Percebe-se, por meio do cotejamento das Constituições venezuelanas de 1961 e 1999, uma preocupação em estabelecer novos limites e definições de função para a FAN, instituição praticamente esquecida na Carta Magna de 1961. Tal fato parece incomum e estranho ao novo cenário democrático pelo qual passa a América Latina, despertando a necessidade de exame das novas relações entre civis e militares que vêm se estabelecendo na Venezuela.

## **NOVOS RUMOS DAS RELAÇÕES CIVIL-MILITARES VENEZUELANAS**

O recente processo de redemocratização que invadiu a América Latina a partir dos anos 80 do século XX e analisado por inúmeros acadêmicos pode ser dividido em duas etapas: a primeira fase, denominada transição, instala-se imediatamente após a queda do regime burocrático-autoritário e se caracteriza pela substituição do arcabouço insti-

tucional autoritário pelo arcabouço institucional do regime democrático. A segunda fase, denominada consolidação, resulta da fase de transição e se caracteriza pela alternância de poder pela via eleitoral e pela instalação de uma nova cultura política, na qual os atores reconheçam e considerem que é preferível e necessário subordinar seus interesses e valores às instituições democráticas em vez de lutar pelo poder por meio da quebra das regras democráticas. Nesse sentido, alcançar o controle civil das Forças Armadas e estabelecer novas relações civil-militares é um ponto crucial para a efetivação dessa fase (SERRA, 2008, p. 28-30).

J. Samuel Valenzuela (*apud* SERRA, 2008, p. 33) afirma que para que a consolidação democrática ocorra de fato é preciso reduzir ou eliminar a influência de elementos perversos que possam debilitar o processo de consolidação democrática. Dentre tais elementos, dois podem ser relacionados diretamente com o papel das Forças Armadas no processo de consolidação da democracia: a existência de poderes tutelares não gerados democraticamente — Forças Armadas, por exemplo — e reservas de domínio de autoridade e atuação política para atores externos ao sistema político.

Serra (2008: 34) argumenta que as Forças Armadas se tornam poder tutelar quando se atribuem o papel de garantidoras da essência e dos interesses nacionais e a partir dessa atribuição influenciam o governo eleito democraticamente. No entanto, quando aplicamos essas premissas ao caso da Venezuela, o resultado da análise parece ser contraditório, pois se por um lado, a FAN possui o papel de garantidora dos valores nacionais e é responsável pelo desenvolvimento nacional, este papel lhe foi conferido pela atual Constituição, documento elaborado, neste caso específico, por uma ANC eleita democraticamente e composta predominantemente por civis. Quanto às reservas de domínio de autoridade e atuação política, estas também foram dadas à FAN pelo texto constitucional, e até onde se sabe, sem que houvesse reivindicação ou imposição dos militares para que isso ocorresse. Por outro lado, a Venezuela incorre em uma importante advertência feita por Valenzuela: “um regime plenamente democrático deve conter em suas leis constitucionais e básicas as bases formais da subordinação militar às autoridades eleitas, excluindo qualquer redação que possa sugerir tutela militar” (VALENZUELA *apud* SERRA, 2008, p. 45). Embora já se tenha dito que “não se dá golpe com a Constituição debaixo do braço”,<sup>(10)</sup> a ausência de termos que levem à tutela militar ao menos dificultaria as ações castrenses neste sentido.

Considerando-se essa advertência, e avaliando o cenário político da Venezuela atual, é possível defender que naquele país a democracia não se consolidou realmente, visto que quando comparada com a Constituição de 1961, a atual Carta Magna formaliza um retrocesso no que tange ao controle civil sobre os militares. A FAN no governo Chávez adquiriu uma relevância talvez incompatível com a definição de consolidação do regime democrático apresentada pelas análises de processos transicionais.

Na mesma direção da necessidade de clareza sobre o que se quer para os militares, Stepan (1971, p. 44) defende que o comportamento da instituição militar depende do

(10) Frase atribuída ao general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército do governo José Sarney, quando estava em discussão a redação da Carta brasileira de 1988.

papel que lhe é atribuído pelo sistema político no qual está inserido. Isso equivale dizer que o Estado pode determinar o grau de autonomia de suas Forças Armadas. Assim, ao atribuir funções para as FAN, que vão muito além da defesa estrita do território e soberania nacionais, a Carta de 1999 contribui e legaliza ações dessa instituição no sentido da manutenção de sua autonomia.

Entendida como uma capacidade relativamente independente de tomar decisões, a autonomia militar apresenta duas dimensões: 1) Institucional, que se refere a sua independência em definir as regras de seu funcionamento enquanto instituição responsável pelo uso da violência. Tal atribuição caracteriza fortemente esse segmento a ponto de estabelecer fronteiras que o separam nitidamente do restante da sociedade e pressupõe necessidades profissionais especiais, como por exemplo, o treinamento e a educação que recebem; 2) Política, que diz respeito a sua subordinação ao controle civil, visto que muitas vezes as Forças Armadas atuam como se estivessem acima da autoridade do Estado, protegendo seus próprios interesses (PION-BERLIN, 1996, p. 15).

O grau de autonomia militar está diretamente relacionado com o potencial de risco de o segmento castrense tomar o poder das mãos dos civis. A fim de identificar esse grau de autonomia, Pion-Berlin propôs a análise de algumas variáveis, que quando aplicadas à realidade descrita nas Constituições de 1961 e 1999 da Venezuela, revelam uma significativa mudança nas relações civil-militares daquele país e no grau de autonomia do setor militar.

No que diz respeito ao pessoal que integra as Forças Armadas, a decisão referente a promoções, jubilamentos, passagem para a reserva, nomeações e contingente confere identidade profissional e ideológica à instituição (PION-BERLIN, 1996, p. 23). No caso da Venezuela, a partir de 1961, as promoções para altas patentes passaram a ser feitas por meio da votação no Senado de nomes constantes em uma lista elaborada pela Comissão de Avaliação Militar, observando-se os critérios estabelecidos em lei. Os nomes eleitos eram posteriormente apresentados ao Presidente da República para a ratificação. Com a Carta de 1999, a movimentação e promoção passaram a ser feitas pelo Presidente da República, que escolhe dentre os nomes de uma lista, também elaborada pela Comissão de Avaliação Militar, aqueles que serão promovidos. Desse modo, se antes prevaleciam os critérios de mérito, com Chávez prevalecem os de lealdade (KOENEKE, 2002, *on-line*). Os militares leais ao seu programa de governo são promovidos, não importando a existência de postos vagos, e são indicados para altas funções civis, *militarizando*<sup>(11)</sup> seu governo enquanto garante sua base aliada.

A concentração desse poder nas mãos do Presidente pode ser vista como representando baixa autonomia castrense e alta autonomia do Executivo. Entretanto, a inexistência de regras claras e a falta de controle do Legislativo sobre a FAN, significam, ao mesmo tempo, concentração de poder na Presidência da República e alta autonomia militar, justamente porque, concentrando o poder em uma única pessoa, estabelece-se um canal

---

(11) *Militarização* pode ser entendida de diferentes maneiras. Aqui a palavra é aplicada indicando que a presença de militares em cargos eminentemente civis, transfere para as ações o próprio *ethos* militar e, assim, militarizando o governo. Cf. Mathias, 2004.

direto de influência com os militares que devem, no entanto, fazer valer suas crenças na elaboração das listas pelos pares, ainda que elas sejam apenas um parâmetro, nem sempre respeitado. Todavia, para cada cargo militar que se nomeia sem tomar a lista como tal, cria-se uma pequena rachadura na relação entre FAN e Presidente, o que só aumenta a autonomia das próprias Forças Armadas.

O controle sobre a produção, aquisição de armamentos e orçamento militar é outra variável considerada relevante por Pion-Berlin (1996, p. 24), na medida em que o controle da produção interna de bens relacionados com a defesa e a deliberação sobre onde vão ser gastos os recursos financeiros destinados pelo governo confere vantagens e maior autonomia ao setor castrense. Em regimes de democracia consolidada, nos quais a autonomia das Forças Armadas é baixa, a indústria bélica e o controle de armamentos são de responsabilidade dos políticos, tal como preconizava a Constituição de 1961, que delegava essa tarefa ao Poder Público e, portanto, tratava a matéria como uma política pública como todas as outras. Diferentemente, hoje o controle orçamentário (art. 291) e a regulamentação, controle sobre o referente a armamentos (art. 324) é de responsabilidade da FAN.

A terceira variável levantada por Pion-Berlin diz respeito à organização do governo e de seu relacionamento com as instituições militares. Para o autor, em regimes democráticos, o setor de Defesa deve ser unificado e seu comando deve ser civil e, além disso, deve existir um órgão que funcione como mediador entre as Forças Armadas e o chefe do governo. Neste aspecto, pode-se dizer que a FAN não goza de autonomia, pois a Venezuela possui um único ministério da Defesa e o Conselho de Defesa Nacional (CODENA) é o mediador entre Presidente e FAN.

Outro quesito a considerar diz respeito à justiça militar. A Constituição de 1961 destinava foro privilegiado apenas aos funcionários civis do alto escalão do governo, enquanto na CRVB, segundo Trejo (2006, p. 326), a FAN dispõe de tribunais militares, cujos juízes são também militares na ativa ou reformados e, de acordo com o art. 265, os generais e almirantes da FAN devem ser submetidos a um julgamento de mérito do delito antes de serem julgados pelo Tribunal Supremo de Justiça. Essas distinções são próprias de regimes autoritários, com alta autonomia castrense e, portanto, neste caso, se reforça a legalização desta autonomia no caso venezuelano.

Mas são as novas atribuições que a CRBV confere à FAN, relativas à sua atuação na garantia da ordem interna e no desenvolvimento nacional, preconizadas no art. 328, que parecem marcar de maneira mais evidente a mudança de rumo das relações civil-militares na Venezuela. Pion-Berlin (1996, p. 27) lembra que a atuação na manutenção da ordem interna e no desenvolvimento da nação foi o comportamento típico assumido pelas Forças Armadas latino-americanas por influência da Doutrina de Segurança Nacional, o que conferia à instituição uma grande autonomia profissional.

Nas décadas de 1960-1970, ápice da vigência da mencionada doutrina, as Forças Armadas venezuelanas viviam outra realidade, regulando suas relações com o meio civil pela doutrina de *abstención mutua*, pela qual, como anteriormente visto, militares e civis comprometiam-se em não intervir em assuntos alheios a sua alçada, o que implicava

em autonomia militar no âmbito da segurança e defesa, mas garantia sua subordinação política e, portanto, a continuidade do *Pacto de Punto Fijo* (SUCRE HEREDIA, 2003, p. 141). Porém, o novo ordenamento jurídico legaliza a quebra da doutrina da *abstención mutua*, quando imputa às Forças Armadas a função de participar no desenvolvimento nacional. Diz o art. 328: “A Força Armada Nacional (...) organizada pelo Estado para garantir a independência e soberania da Nação e assegurar a integridade do espaço geográfico, mediante a defesa militar, a *cooperación na manutenção da ordem interna e a participação ativa no desenvolvimento nacional* (...)”. E, de fato, esta participação é bastante ativa, como nos projetos Bolívar 2000 e as *misiones*, que visam atender à população carente em setores de saúde, alimentação, educação e moradia. Deste modo, pode-se perceber que a FAN, além de ter alimentada sua autonomia, passa a ser instrumento de transformação social do governo Chávez (ROMERO JIMÉNEZ, 2003, p. 138).

A participação da FAN em programas sociais e sua atuação na segurança interna da Venezuela têm levantado críticas no sentido de que a instituição estaria *desprofissionalizando-se* ao se afastar da função que lhe é inerente, isto é, a defesa do território nacional. Para Samuel Huntington (1996), profissionalismo militar é a especialização e a prática de soldados em assuntos referentes à guerra e à defesa militar de um dado território e que devido ao tema peculiar a que se dedicam são incapazes de exercer outras funções na sociedade. Assim, nesse conceito graças não há e nem pode haver referências à atuação das Forças Armadas no desenvolvimento nacional e na manutenção da ordem interna, o que extrapolaria a própria condição funcional da instituição. Se assim compreendido, o legislador, ao estabelecer que a FAN tem por função “participar ativamente do desenvolvimento nacional”, também determinou que esta seja desprofissionalizada. Por isso, para manter-se como força armada, como autoproteção, a FAN deve ter criado mecanismos de profissionalização interna, o que, novamente, reforça sua autonomia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para um cidadão norte-americano ou alemão, falar que a autonomia das Forças Armadas lhes é atribuída por lei, soaria como uma brincadeira. Se este fosse o caso, aquele cidadão provavelmente diria que não existe autonomia, mas sim a legalização de tarefas que são delegadas legitimamente às Forças Armadas; se indicado na Constituição que a elas cabe interferir na ordem interna ou o desenvolvimento na Nação, é uma forma simples de definir que elas são o órgão coercitivo do Estado. E mais, que como o Presidente venezuelano é o comandante em chefe da FAN, quando ela executa as obras definidas pelo governo, está de fato sendo profissional e subordinada. No entanto, desde Montesquieu, sabe-se que o poder popular inerente à democracia se exerce principalmente pelo controle do Legislativo sobre os atos do governo, o que supõe, para as Forças Armadas, seu controle (ou subordinação) pela autoridade civil (OLMEDA, 2006, p. 106).

No caso específico da Venezuela, ao se analisar sua trajetória histórica no que se refere à instalação do regime democrático, poderia dizer-se que sua democracia estaria às portas de sua consolidação, uma vez que apresenta continuidade na sucessão de



mandatos sem interrupção violenta e que os presidentes chegaram ao poder por meio de eleições diretas e legítimas — como o próprio presidente Chávez costuma dizer, não há governo mais democrático que o dele, pois vem sendo eleito pelo povo e dentro da ordem constitucional.

Quando se toma como parâmetro, no entanto, a história dos países latino-americanos, no que se refere especificamente às relações entre civis e militares, pode-se verificar um retrocesso no processo de consolidação do regime democrático. Como buscou-se avaliar ao longo deste texto, a Constituição de 1961 colocava os militares de volta aos quartéis ao restringir suas funções à defesa nacional. Ainda que essa medida não fosse suficiente para acabar com a autonomia militar e garantir o regime democrático, foi condição para a estabilidade conhecida sob o *Pacto de Punto Fijo*. No entanto, com a falência do pacto, o que se viu no cenário venezuelano foram as circunstâncias predisponentes para a instalação de regimes de traços burocrático-autoritários semelhantes aos conhecidos nas décadas de 1960-1970 na mesma região.

Até aqui, pelo que foi analisado, o governo Chávez se assemelha muito aos regimes burocrático-autoritários, mas com uma roupagem mais condizente com a realidade atual da região. O líder, considerado por muitos estudiosos como populista, descendente de uma instituição altamente burocratizada e hierarquizada, o Exército venezuelano, chegou ao poder pela via democrática. No entanto, desde seu programa para a primeira eleição, ainda nos anos de 1990, alimentou um projeto de governo que visava revolucionar o país. Tal projeto colocou as Forças Armadas como principal ator do processo revolucionário e, com isso, transformou uma instituição burocrática em política e, mais importante, legalizou este papel ao colocar o desenvolvimento como função dessa burocracia. E a FAN vem cumprindo estritamente as missões a ela delegadas, ocupando cada vez mais postos que são, na democracia, exercidos por civis.

Manrique (2001, p. 3) avalia esse “novo” tipo de relações civil-militares que se estabeleceu na Venezuela, com novas tarefas conferidas à instituição militar, como uma mistura de politização da FAN e sua transformação em instrumento político, o que aproxima a instituição de um partido político.<sup>(12)</sup> Se for essa a intenção do presidente venezuelano, as teorias até então elaboradas para explicar e estabelecer um modelo de relações civil-militares apropriadas ao regime democrático são insuficientes. Por outro lado, se o projeto revolucionário de Hugo Chávez for apenas uma forma moderna de permanência estável do autoritarismo, sem violência e legalizado, a Venezuela vive a consolidação de um “novo” modelo de democracia.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB; São Paulo: Polis, 1989.

BUTTÓ, Luís Alberto. El nuevo profesionalismo militar de seguridad interna y desarrollo nacional. Un ejercicio de reflexión académica como hipótesis para entender las relaciones civiles y militares

(12) Vale lembrar nomes como os de Oliveiros Ferreira e Alain Rouquié que em diferentes trabalhos analisam minuciosamente como os regimes estabelecidos na Argentina, Brasil ou Peru, entre muitos outros, foram exercidos por “partidos militares”.

en la Venezuela contemporánea. In: IRWIN, Domingo (org.). *Militares y sociedad en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2003.

GELÓVER, Alejandro Becerra. Venezuela: el riesgo de la ruptura institucional. *El Cotidiano*, México, v. 19, n. 124, p. 110-118, 2004.

HEREDIA, Ricardo Sucre. La política militar en la Constitución de 1999 ¿Cambio o continuidad? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, Venezuela, v. 9, n. 1, p. 139-62, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. *O soldado e o Estado*. Teoria e política das relações civil-militares. Buenos Aires: GEL, 1996.

JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. Partidocracia y democracia plebiscitaria el ascenso de un “nuevo régimen” en Venezuela. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 13, p. 111-21, 2002.

JIMÉNEZ, Juan Eduardo Romero. Venezuela: disenso y conflicto en las elecciones 2000. *Reflexión Política*, Bucaramanga, v. 5, n. 9, p. 127-47, 2003.

KOENEKE, Herbert Ramírez. Los ascensos militares como instrumento de poder. *VenEconomía Hemeroteca*, Venezuela, v. 19, n. 9, jul. 2002. Disponível em: <[http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp3245\\_2228.pdf](http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp3245_2228.pdf)> Acesso em: 4.1.2008.

LANDER, Luís E.; MAYA, Margarita López. Venezuela. La victoria de Chávez: el pólo patriótico en las elecciones de 1998. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 160, p. 4-19, mar./abr. 1999. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2749\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2749_1.pdf)> Acesso em: 4.1.2008.

MANRIQUE, Miguel. Cambio y reestructuración del Ministerio de la defensa y la FA venezolana a comienzos del siglo XXI. In: SEPÚLVEDA, Isidro; ALDA, Sonia (eds.). *La administración de la defensa en América Latina*. Madrid: IUGM, 2008. v. II: Análisis nacionales.

\_\_\_\_\_. Relaciones civiles militares en la Constitución bolivariana de 1999. *Center for Hemispheric Defense Studies*, REDES, Washington, 22/25 maio. 2001. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/CHDS/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20El%20Salvador/Manrique.Civil-Military%20Panel.rtf>> Acesso em: 7.1.2008.

MARINGONI, Gilberto. *A Venezuela que se inventa*. São Paulo: Perseu Abrano, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A militarização da burocracia*. Sao Paulo: Unesp/Fapesp, 2004.

MEJIAS, Sonia Alda. *La “revolución democrática” de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad en América Latina*. Madrid: IUGM, 2008, digit.

MIRES, Fernando. *La rebelión permanente: las revoluciones sociales en América Latina*. Coyoacán: Siglo Veintiuno, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. *Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. São Paulo: Vértice, 1987.

O'DONNELL, Guillermo; SHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1988.

OLMEDA, José A. La investigación empírica sobre las relaciones civiles-militares: entre los estudios de caso y el análisis comparado. *Guía de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*. Madrid: Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006.

PENTADO FILHO, Nestor Sampaio. *Manual de direito constitucional*. Campinas: Millenium, 2002.

PION-BERLIN, David. Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur. In: LOPEZ, Ernesto; PION-BERLIN, David. *Democracia y cuestión militar*. Quilmes: UNQui, 1996.

ROLANDO, Inés Guardia; SALAS, Leonardo. Breve panorama de las relaciones civiles militares en Venezuela. *Resdal*, ene. 2006. Disponível em: <<http://www.resdal.org.ar/>>.

SERRA, Narcís. *La transición militar*. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas. Barcelona: Debate, 2008.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TREJO, Marcos Avilio. El militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela. *Provincia*, Mérida, n. esp., p. 313-39, 2006.

UCHOA, Pablo. *Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez*. São Paulo: Globo, 2003.

VENEZUELA. *Constitución de la república bolivariana de Venezuela*: promulgada em 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>> Acesso em: 24.6.2007.

\_\_\_\_\_. *Constitución de 1961*, de 23 de janeiro de 1961. Disponível em: <[http://www.analitica.com/BIBLIO/congreso\\_venezuela/constitucion1961.asp](http://www.analitica.com/BIBLIO/congreso_venezuela/constitucion1961.asp)> Acesso em: 8.9.2008.

# A NACIONALIZAÇÃO DO GÁS BOLIVIANO E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: UMA ANÁLISE RETROATIVA

Paulo Roberto Silva<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** Durante os anos de 1990, Brasil e Bolívia construíram um importante acordo de integração econômica por meio do comércio de gás natural. Construíram em conjunto um gasoduto, estabeleceram um contrato de fornecimento e criaram um comércio até então inexistente. Em 2006, contudo, a insatisfação boliviana com os termos do comércio e seus baixos impactos sociais levaram a um tenso processo de revisão dos acordos existentes. Quatro anos depois, é possível avaliar, com base nos indicadores econômicos disponíveis, se o intercâmbio bilateral e a integração econômica avançaram ou regrediram após 2006, em comparação com os níveis registrados nos anos anteriores.

**Palavras-chave:** Brasil, Bolívia, Integração Econômica, Comércio Internacional, Gás Natural.

**Abstract:** In 1990s years, Brazil and Bolivia have built a important agreement for economic integration through trade of natural gas. They build along a pipeline, firmmed a supply contract and created a trade where none exists. In 2006, however, the Bolivian dissatisfaction with terms of trade and their low social impacts have led to a tense process of revision of current agreements. Four years later, can be evaluate based in economic indicators available, if a bilateral trade and economic integration progressed or regressed after 2006, compared with levels levels in previous years.

**Keywords:** Brazil, Bolivia, Economic Integration, International Trade, Natural Gas.

---

(\*) Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.  
E-mail: <pbelushi@gmail.com>. Recebido em 20.6.2010 e aceito em 23.9.2010.

## **A NACIONALIZAÇÃO DO GÁS BOLIVIANO E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: UMA ANÁLISE RETROATIVA**

Os movimentos políticos da Bolívia em relação a suas exportações de gás natural ao Brasil realizados durante o ano de 2006 alteraram o rumo da integração econômica entre os dois países. Um olhar distanciado no tempo — quatro anos — nos permite avaliar de forma mais precisa quais as variáveis que interferiram de forma efetiva na evolução da economia e do processo de integração neste período.

Para compreender as mudanças ocorridas no processo de integração, é importante começar traçando um histórico do comércio recente de gás natural entre Brasil e Bolívia e seu desenvolvimento até a eleição de Evo Morales em 2005. Em seguida, trataremos dos fatos ocorridos no país a partir de 1º de maio de 2006, e a negociação subsequente entre Brasil e Bolívia no decorrer daquele ano. O próximo passo será analisar a evolução do comércio internacional e do marco institucional entre 2006 a 2009, procurando identificar avanços e retrocessos no processo de integração econômica.

### **HISTÓRICO DO COMÉRCIO DE GÁS NATURAL**

O primeiro acordo bilateral entre Brasil e Bolívia relativo aos hidrocarbonetos data de 1938, quando os governos dos dois países firmaram um acordo sobre a saída e o aproveitamento do petróleo boliviano (MRE, 1938). O acordo de então previa investimentos da ordem de US\$ 1,5 milhão em pesquisas geológicas para identificação de reservas de petróleo na região subandina boliviana, e estabelecia que a exploração de petróleo seria realizada por meio de sociedades mistas brasileiro-bolivianas, além de assegurar a construção de oleodutos entre as áreas de produção e a fronteira brasileira.

A existência deste acordo surpreende pelo fato de que o Brasil não contava com empresas nacionais de exploração e produção de petróleo. A Petrobras só viria a ser constituída em 1953. Já a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) foi constituída em 1936, dois anos antes, e assumiu os ativos da Standard Oil no país, expulsando sob acusações de corrupção (YPFB, 2006). Além disso, os hidrocarbonetos bolivianos não faziam parte do planejamento energético brasileiro realizado durante a crise do petróleo nos anos 1970, como afirmam Barufi, Santos e Ide (2006: 186).

De qualquer forma, as conversações continuaram. Em fevereiro de 1978, os chanceleres Azeredo da Silveira do Brasil e Garcia Rivera da Bolívia firmaram um acordo que permitia a instalação de um escritório da YPFB no Rio de Janeiro (MRE, 1978). O acordo estabelecia isenções do imposto de importação para aquisição dos bens necessários à instalação do escritório e dos funcionários da estatal boliviana, além de prever benefícios semelhantes para uma pessoa jurídica brasileira similar à YPFB na Bolívia.

Se havia a possibilidade de as conversações sobre intercâmbio de petróleo e gás natural avançarem entre Brasil e Bolívia, a crise da dívida parecia ter interrompido este andamento. Contudo, o tema voltou às conversações oficiais entre os dois países na

década de 1990. Em agosto de 1992, o chanceler brasileiro Celso Lafer firmou um acordo com seu par boliviano Ronald Mac Lean para viabilizar o comércio bilateral de gás natural (MRE, 1992). Os dois governos firmaram, ao mesmo tempo, tanto um acordo de alcance parcial de comércio, no âmbito da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), quanto um contrato de compra e venda de gás natural entre a Petrobras e a YPF. O acordo previa a aquisição inicial de 8 milhões de metros cúbicos diários, atingindo 16 milhões entre 7 e 10 anos e podendo alcançar 30 milhões no máximo (INTAL, 1996, p. 93). O preço do gás foi calculado levando em consideração o preço do óleo combustível no estado de São Paulo, combustível que foi substituído pelo gás boliviano.

Apesar de ser um período de forte crise institucional no Brasil, com o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor em andamento, o processo continuou. Em fevereiro de 1993, já sob o governo de Itamar Franco, o chanceler brasileiro Fernando Henrique Cardoso firmou com seu par boliviano um novo acordo (MRE, 1993), detalhando o contrato de compra e venda entre Petrobras e YPF. Em 1996, o presidente da Agência Nacional do Petróleo (ANP), firmou com a chancelaria boliviana um novo acordo, para assegurar tanto a isenção de imposto de importação dos equipamentos para a construção do gasoduto Brasil-Bolívia quanto detalhar o processo de concessão do gasoduto nos dois países (MRE, 1996). No mesmo ano, Petrobras e YPF firmaram um adendo ao contrato original, que garantiu à Petrobras 15% de participação na concessionária do gasoduto do lado boliviano e à YPF 20% na equivalente brasileira (INTAL, 1996, p. 93).

A partir desse momento, a evolução deste tema tomou dois rumos distintos. No âmbito industrial, seguiu-se a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, concluído em 1999, e a assinatura enfim do *Gas Supply Agreement* (GSA) entre Petrobras e YPF (BNAmericas, 2000). No âmbito político, os debates evoluíram para uma integração energética mais ampla. Em março de 1998, os chanceleres Luiz Felipe Lampreia do Brasil e Javier Murillo de la Rocha da Bolívia firmaram um memorando de entendimentos genérico sobre integração energética. Em maio de 2002, os dois países firmaram um acordo para criar uma comissão mista bilateral permanente em matéria energética, com o objetivo de aprofundar a discussão sobre a integração energética. Aparentemente os dois países pretendiam criar um ciclo virtuoso de integração, a partir da evolução do comércio de gás natural.

Uma amostra deste esforço está na aproximação entre Bolívia e Mercosul. Em 1996, o Mercosul firmou um acordo de cooperação econômica com a Bolívia. A partir de 2003, a Bolívia passou a fazer parte das reuniões do Mercosul, como membro associado.

Este processo de integração pode ser compreendido tanto pelas transformações que aconteciam no ambiente econômico boliviano quanto pelo momento político latino-americano. De acordo com um estudo realizado por Wieggers para o INTAL, a Bolívia implantou durante os anos de 1990 uma política de desregulamentação e abertura para facilitar o acesso do capital privado ao setor, mediante venda, concessão ou capitalização de empresas (1996, p. 15). Esta era uma tendência regional, uma vez que em questão de três ou quatro anos o perfil dos pedidos de financiamento no Banco Interamericano de Desenvolvimento alterou-se feitos exclusivamente estatais para uma presença crescente do setor privado nos projetos (1996, p. 100).

A desregulamentação boliviana consistia em manter o monopólio da exploração e comercialização dos hidrocarbonetos (petróleo e gás) sob controle da YPFB. Contudo, a operação poderia ser transferida a terceiros por meio de licitação pública, mediante a qual a YPFB transferia os seus direitos a um agente privado mediante um contrato de concessão. Em 1996, a desregulamentação deu mais um passo, com a YPFB sendo cindida em cinco companhias diferentes, submetidas à privatização (1996, p. 106). Os impactos sociais desta medida serão avaliados adiante.

Se a desregulamentação do setor criou um ambiente favorável aos investimentos em exploração de petróleo e gás na Bolívia, a onda de ações de integração regional na América Latina dos anos de 1990 criou estímulos à interconexão (FFRENCH-DAVIS; DEVLIN, 1998, I). De acordo com Ffrench-Davis e Devlin, as exportações da região cresceram 97% entre 1990 e 1997. A participação do comércio intrarregional nas exportações saltou de 12% para 18% do total (Id: 3). Esse avanço do comércio teria sido resultado de uma maior abertura ao setor exerto da qual a integração regional sob a marca do regionalismo aberto teria sido um dos pilares, acompanhado da abertura unilateral e multilateral ao comércio (Id: 11).

Considerando que do ponto de vista institucional o comércio de gás avançava para a integração energética e uma aproximação entre Bolívia e Mercosul, podemos considerar que estava em curso um círculo virtuoso de integração entre aquele país e o Brasil. De fato, análise da Cepal aponta que “a derrubada de barreiras ao livre intercâmbio leva a um aumento do volume de comércio em relação ao nível de produção interna dos países participantes, o que significa que se deve esperar um aumento do grau de abertura destes países” (CEPAL, 1992, p. 198).

## O DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO DE GÁS NATURAL DE 2000 A 2006

Em 2000, o Gasoduto Brasil Bolívia começou a operar, apresentando resultados acima dos esperados. De acordo com a ANP, a importação de gás saltou de 6 milhões de metros cúbicos médios por dia em 2000 para 22 milhões em 2004, mais do que Petrobras e YPFB esperavam em até 10 anos, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 — Importação de gás natural, em mil metros cúbicos médios por dia**

2000	6.034
2001	12.609
2002	14.442
2003	16.201
2004	22.096

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (2008, p. 24-25).

Do ponto de vista econômico, a integração energética criou uma corrente de comércio até então inexistente entre Brasil e Bolívia, com fortes vantagens para este último. Neste sentido, esta integração cumpria uma das exigências de Vinner, isto é, a criação de comércio entre os membros da área de integração, o que significa um movimento rumo ao livre comércio (BALASSA, 1961, p. 26-27). De acordo com dados do Aliceweb, base de dados de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, as exportações bolivianas saltaram de US\$ 140 milhões para US\$ 713 milhões de 2000 a 2004, conforme mostra a Tabela 2. Este salto foi gerado exclusivamente pelo intercâmbio de gás natural, que saltou de US\$ 110 milhões para US\$ 562 milhões no mesmo período. Como as importações cresceram em menor proporção, de US\$ 364,6 milhões para US\$ 540 milhões, a Bolívia saiu de um déficit de US\$ 224,4 milhões para um superávit comercial de 172,9 milhões, enquanto os termos de troca evoluíram em favor da Bolívia, de 0,38 para 1,32.

**Tabela 2 — Comércio Bilateral entre Brasil e Bolívia, em US\$ milhões**

	<b>Importações</b>	<b>Exportações</b>	<b>Gás para o Brasil</b>	<b>Termo de Troca</b>	<b>Saldo comercial</b>
2000	364,6	140,2	110,4	0,38	-224,4
2001	334,4	256,1	174,6	0,77	-78,3
2002	422,2	395,8	331,8	0,94	-26,4
2003	362,4	520,4	410	1,44	158
2004	540,4	713,3	562,2	1,32	172,9

Fonte: Aliceweb.

Contudo, apesar do desenvolvimento positivo do comércio de gás natural, a sociedade boliviana começou a questionar politicamente a corrente de comércio. Em 2002, Evo Morales esteve próximo de ser eleito com uma plataforma voltada à nacionalização do gás (UCHÔA, 2002). Em 2003, o presidente eleito Sanchez de Losada foi derrubado por meio de uma forte mobilização popular. Seu sucessor, Carlos Mesa, assumiu com o compromisso de chamar um referendo sobre a exportação de gás natural (MAISONNAVE, 2003). O referendo, realizado em 18 de julho de 2004, aprovou por 92,1% a nacionalização do gás natural “na boca do poço” (MAISONNAVE, 2004).

Contudo, divergências sobre detalhes da nova regulamentação dos hidrocarbonetos levaram a uma nova crise política em março de 2005, quando o presidente Carlos Mesa apresentou pedido de renúncia, rejeitado pelo Congresso (MAISONNAVE, 2005). A tensão política subiu e o presidente Mesa enfim foi deposto, cedendo o lugar ao presidente da Corte Suprema de Justiça, Eduardo Rodriguez (MAISONNAVE, 2005). Rodriguez assume com o compromisso de convocar novas eleições, que foram vencidas por Evo Morales com 44,5% dos votos em 18 de dezembro de 2005 (MAISONNAVE, 2005).



Morales passou de dezembro de 2005 a abril de 2006 transmitindo sinais de que queria reavaliar o comércio de gás natural com o Brasil. Até que, no primeiro de maio, o governo boliviano mandou o exército invadir as refinarias da Petrobras na Bolívia, criando o fato político da renegociação dos termos de comércio (MAISONNAVE, 2006). As exigências do governo boliviano diziam respeito ao marco regulatório dos hidrocarbonetos e ao comércio de gás natural. No campo regulatório, o governo exigiu ampliar a participação estatal na exploração e refino de petróleo e gás. No comércio, exigiu a elevação do imposto sobre o gás de 50% para 82%.

Por que, apesar do evidente crescimento do comércio, a insatisfação de parcela importante da sociedade boliviana questionou suas condições e se mobilizou politicamente contra ele, chegando a forçar a mudança de governo? O desempenho econômico do período nos dá algumas informações relevantes.

De 2000 a 2004, apesar do crescimento do comércio, a economia boliviana sofreu uma forte estagnação. O PIB boliviano no período oscilou de US\$ 8,4 bilhões para US\$ 8,8 bilhões, de acordo com a Tabela 3. De certa forma, a expansão do comércio internacional ajudou a compensar uma queda de atividade econômica em outros setores da economia. As exportações saltaram de 14,8% do PIB para 24,9% no período, e as exportações de gás para o Brasil saltam de 1,3% para 6,4%.

**Tabela 3 — Evolução do PIB Boliviano e da participação das exportações**

	PIB (US\$ bilhões)	% Exportações	% Exportações gás Brasil
2000	8,4	14,80%	1,30%
2001	8,1	15	2,10%
2002	7,9	16,70%	4,20%
2003	8	19,60%	5,10%
2004	8,8	24,90%	6,40%

Fonte: FMI, Instituto Nacional de Estadísticas e Aliceweb.

Quando desdobramos o PIB boliviano por tipo de gasto a preços constantes, percebemos que o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo perderam espaço para as exportações no período de 2000 a 2004, conforme a Tabela 4.

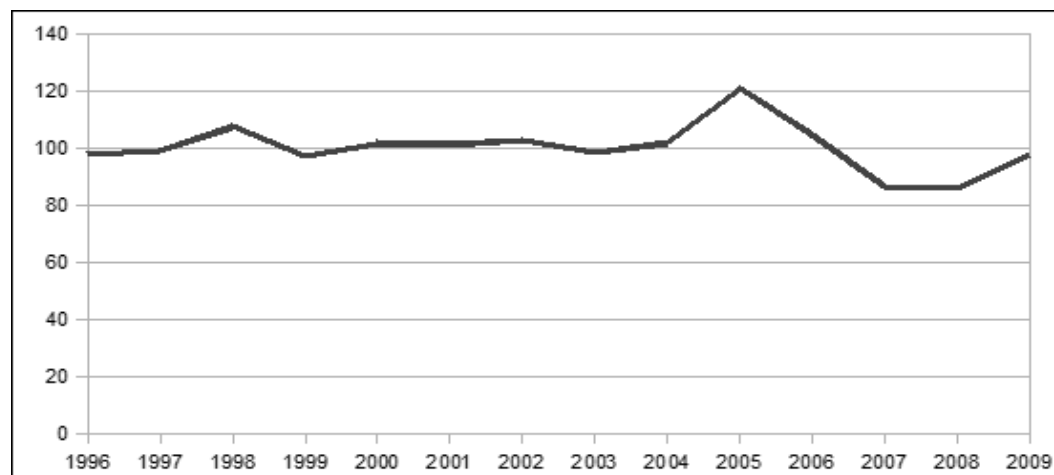
**Tabela 4 — Participação do tipo de gasto no PIB boliviano**

	Administração Pública	Consumo das Famílias	Formação Bruta de Capital Fixo	Exportações	Importações
2000	14,54%	76,37%	17,89%	18,27%	27,32%
2001	15,72%	75,29%	13,93%	19,97%	25,26%
2002	15,97%	73,82%	15,65%	21,63%	27,72%
2003	16,52%	71,01%	12,66%	25,60%	26,37%
2004	16,26%	67,91%	11,69%	31,14%	26,33%

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas.

O cruzamento destas informações mostra que, enquanto o comércio internacional boliviano crescia, por conta da exportação de gás natural para o Brasil, a população boliviana estava empobrecendo. Além disso, a queda na taxa de investimento, apontada pela formação bruta de capital fixo, sinalizou uma tendência a manter este nível de empobrecimento nos anos seguintes, uma vez que “o emprego só pode aumentar *pari passu* com um aumento do investimento” (KEYNES, 1992, p. 89).

Além disso, é importante destacar que a indústria de hidrocarbonetos, principal beneficiária do crescimento do comércio internacional boliviano, não era intensiva em trabalho, o que reduziu o seu potencial de impactar positivamente a atividade econômica por meio dos salários. Esta baixa elasticidade de emprego da indústria de hidrocarbonetos pode ser identificada na baixa variação do índice de emprego do setor de 1996, quando se iniciou a construção do Gasoduto Brasil-Bolívia, a 2009, apontada no Gráfico 1.

**Gráfico 1 — Índice de emprego na indústria boliviana de extração de petróleo e gás**

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas.

Ou seja, além de as exportações de gás natural não serem revertidas em renda para as famílias ou expansão da taxa de investimento, a própria constituição desta indústria, por si mesma, não se reverteu em mais atividade econômica por meio da expansão do emprego. Afinal, “se, por exemplo, a demanda suplementar for em grande parte dirigida para as indústrias com alta elasticidade de emprego, o aumento agregado de emprego será maior do que se o mesmo se orientar para as indústrias que oferecem baixa elasticidade de emprego” (KEYNES, 1992, p. 224).

Para que uma indústria como esta traga melhora da qualidade de vida ao conjunto da sociedade, é necessário criar mecanismos que levem a uma mais distribuição da renda gerada. A opção feita pela Bolívia foi pela apropriação estatal da renda dos hidrocarbonetos, que seria redistribuída por meio de um plano de desenvolvimento econômico (GIL, 2008, p. 44). Não nos cabe neste trabalho analisar o modelo de desenvolvimento boliviano, mas avaliar se, a partir da reviravolta política que desencadeia um conflito dentro do processo de integração, esta permanece avançando ou sofre algum grau de retração.

## O COMÉRCIO E A INTEGRAÇÃO APÓS 2006

A mudança no marco regulatório da indústria de hidrocarbonetos na Bolívia, que obrigou os investidores privados a formarem *joint ventures* com a estatal YPFB e elevou a tributação sobre a exportação de gás, além da revisão do *Gas Supply Agreement* que permitiu precificar o “valor agregado” do gás natural. O comércio do combustível passou por uma nova expansão, conforme os dados da Tabela 5. De US\$ 783,6 milhões em 2005, saltou para US\$ 2,7 bilhões em 2008 e reduziu-se para US\$ 1,6 bilhões em 2009 por conta da crise econômica. O saldo comercial com o Brasil registrou superávit crescente, de US\$ 404,5 milhões em 2005 para US\$ 1,7 bilhões em 2008, retraindo para US\$ 730 milhões em 2009.

**Tabela 5 — Comércio bilateral entre Brasil e Bolívia, em US\$ milhões**

	Importações	Exportações	Gás para o Brasil	Termo de Troca	Saldo comercial
2005	585,20	989,80	783,60	1,69	404,50
2006	701,60	1.448,20	1.261,40	2,06	746,60
2007	850,70	1.601,12	1.472,10	1,88	750,40
2008	1.135,60	2.857,90	2.677,20	2,52	1.722,30
2009	919,20	1.649,70	1.591,30	1,79	730,50

Fonte: Aliceweb.

Ou seja, apesar de a Bolívia ter imposto restrições ao comércio, ele cresceu no período posterior à crise de 2006, e não diminuiu. A exceção, evidentemente, é 2009, ano

em que a crise econômica interferiu na atividade industrial e, por consequência, no consumo de energia. É importante enfatizar que o período posterior a 2006 coincidiu com taxas de crescimento elevadas do PIB brasileiro, o que teve como consequência uma maior demanda por energia. É difícil avaliar se a Bolívia obteve o mesmo resultado em um cenário de recessão econômica no Brasil.

O crescimento da corrente de comércio impactou positivamente o PIB boliviano, que saiu do cenário de estagnação. Contudo, a economia tornou-se a curto prazo mais dependente da exportação de um único produto para um único mercado: a exportação de gás para o Brasil chegou a representar 16% do PIB, como aponta a Tabela 6.

**Tabela 6 — Evolução do PIB boliviano e da participação das exportações**

	PIB (US\$ bilhões)	% Exportações	% Exportações gás Brasil
2005	9,6	29,95%	8,20%
2006	11,5	35,47%	10,90%
2007	13,3	36,28%	11,10%
2008	16,6	41,56%	16,10%
2009	17,5	30,18%	9,10%

Fonte: FMI, Instituto Nacional de Estadísticas e Aliceweb.

Do ponto de vista institucional, também houve continuidades. Após o duro período de negociações de 2006, o Mercosul instituiu em janeiro de 2007 um grupo de trabalho para discutir a adesão da Bolívia como membro pleno ao Mercosul. O presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva fez uma visita de estado à Bolívia em dezembro de 2007 e firmou uma série de acordos de cooperação técnica, além de uma declaração conjunta afirmando que “todas as ações desenvolvidas terão como objetivo central avançar em direção a uma parceria estratégica” (MRE, 2007, p. 1). Nos anos seguintes, novos acordos de cooperação técnica foram firmados, no sentido de troca de experiências para implantação de políticas públicas na Bolívia.

Os principais atos internacionais econômicos deste período foram a Declaração de Riberalta, firmada em 18 de julho de 2008, por meio da qual o Brasil concedeu financiamento para construção de obras de infraestrutura na Bolívia, e o acordo de cooperação energética firmado entre o Ministério das Minas e Energia do Brasil e Ministério dos Hidrocarbonetos da Bolívia, no qual o Brasil se comprometeu a realizar novos investimentos na Bolívia.

Contudo, a partir de 2006, o Brasil passou a apostar em novas fontes de gás natural, tanto nacionais quanto internacionais, como mostra a Tabela 7. De 2007 a 2008, a produção nacional de gás descolou da importação, saltando de 26,9 mil para 34,5 mil

metros cúbicos por dia. No mesmo período, a importação cresceu menos, oscilando de 28,3 mil para 30,9 mil metros cúbicos por dia. Tratou-se de um esforço brasileiro em reduzir sua exposição a crises como a de 2006, elevando sua autossuficiência energética. Contudo, o Brasil não pretendia abrir mão do gás boliviano no médio prazo. Em dezembro de 2009, Petrobras e YPFB assinaram um adendo ao *gas supply agreement* assegurando o fornecimento de 30 mil metros cúbicos diários de gás natural até 2019, nas condições adotadas a partir de 2006 (YPFB, 2009).

**Tabela 7 — Oferta de gás natural do Brasil,  
em metros cúbicos médios diários**

	<b>Produção nacional líquida</b>	<b>Importação</b>
2005	26.752	24.640
2006	27.073	26.819
2007	26.932	28.299
2008	34.482	30.917
2009	28.161	22.294

Fonte: ANP (2008: 24-25) e ANP (2010: 17).

## CONCLUSÃO

A análise do comércio entre Brasil e Bolívia mostra que havia um processo gradual e positivo de integração econômica entre os dois países. Não houve uma retração no comércio, o Brasil manteve seus investimentos no país vizinho, e um grupo de trabalho preparou os termos de adesão da Bolívia ao Mercosul.

Esta análise também mostra que a ausência de impactos sociais relevantes por conta da integração econômica levou a Bolívia a querer revisar os seus termos, o que foi feito nos marcos de uma crise internacional em 2006. Como a demanda por gás natural cresceu nos anos seguintes, é difícil estimar com precisão se os resultados positivos obtidos posteriormente seriam mantidos caso o cenário econômico fosse de recessão.

O que é possível afirmar é que a Bolívia foi bem-sucedida na revisão dos termos da integração econômica em 2006. Além de obter uma melhora nas condições de comércio, foram mantidos abertos os canais de interlocução política, que permitiram a assinatura de acordos de cooperação técnica entre os países e assegurou à Bolívia financiamento brasileiro para projetos de seu interesse, além de não prejudicar sua integração com o Mercosul. É possível afirmar também que a disposição do governo brasileiro em adotar uma postura de diálogo e insistir na parceria mesmo após a crise de 2006 contribuiu positivamente para este cenário. Sobre as bases da interlocução política existente e do comércio internacional em expansão, retomou-se logo após a crise o círculo virtuoso de integração econômica entre os dois países.

## BIBLIOGRAFIA

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. *Boletim Mensal do Gás Natural*. Brasília, n. 14, fev. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Anexos do Boletim Mensal do Gás Natural*. Brasília, dez. 2008.
- ALICEWEB. Disponível em: <<http://www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br>> Acesso em: 3.5.2010.
- BALASSA, B. *Theory of economic integration*. Homewood: Richard D. Irwin, 1961.
- BARUFI, Clara Bonumi; SANTOS, Edmilson Moutinho; IDE, Cristiane Reis. Autossuficiência e desenvolvimento: o comércio de gás natural entre Brasil e Bolívia. *Cadernos Prolam/USP*, São Paulo, ano 5, v. 2, p. 183-208, 2006.
- BNAMERICAS. *Petrobras, YPF to sign gas supply y contract: online*. Disponível em: <<http://www.bnamericas.com/news/electricpower/>> Acesso em: 19.5.2010.
- BRASIL. *Decreto n. 3.131, 5 de outubro de 1938*. Promulga o tratado sobre saída e aproveitamento do petróleo boliviano, entre o Brasil e a Bolívia, firmado no Rio de Janeiro a 25 de fevereiro de 1938. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Decreto n. 82.320, 27 de setembro de 1978*. Promulga o acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia sobre a Instalação e o Funcionamento, na Cidade do Rio de Janeiro, de um Escritório de “Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos”. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Nota do ministro das Relações Exteriores*, 17 de agosto de 1992. Acordo, por troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia sobre a Compra e Venda de Gás Natural Boliviano à República Federativa do Brasil. Disponível em <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Nota do ministro das Relações Exteriores*, 10 de março de 1993. Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre a venda de gás boliviano ao Brasil, a propósito do contrato definitivo entre Petrobras e YPFB. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Decreto n. 2.142, 5 de fevereiro de 1997*. Promulga o Acordo para Isenção de Impostos Relativos à Implementação do Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia, em Brasília, em 5 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Memorando, 30 de março de 1998*. Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia sobre o Desenvolvimento de Intercâmbios Elétricos e Futura Integração Elétrica. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Visita de Estado do Presidente a La Paz*, 17 de dezembro de 2007. Declaração Conjunta: “Brasil-Bolívia: avançando em direção a uma parceria estratégica”. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Memorando, 17 de dezembro de 2007*. Memorando de Entendimento em matéria energética entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Hidrocarbonetos e Energia da República da Bolívia. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.
- \_\_\_\_\_. *Visita de trabalho do presidente a Riberalta*, 18 de julho de 2008. Declaração de Riberalta: a infraestrutura como eixo da integração bilateral. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.

\_\_\_\_\_. *Memorando, 12 de março de 2009*. Memorando de Entendimento para a constituição de mecanismo de coordenação e cooperação Brasil-Bolívia. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 19.5.2010.

CEPAL. *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*. Santiago de Chile: Cepal, 1992.

DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Towards and evolution of regional integration in Latin America in the 1990*. Buenos Aires: INTAL, 1998.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *IMF Data Mapper*. Disponível em: <<http://www.imf.org>> Acesso em: 18.5.2010.

GIL, Aldo Durán. Bolívia e Equador no contexto atual. In: AYERBE, L. F. *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Unesp, 2008, p. 83-116.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Comércio Exterior*. Disponível em: <<http://www.ine.gov.bo>> Acesso em: 19.5.2010.

\_\_\_\_\_. *Cuentas Nacionales*. Disponível em: <<http://www.ine.gov.bo>> Acesso em: 19.5.2010.

\_\_\_\_\_. *Encuesta trimestral de empleo*. Disponível em: <<http://www.ine.gov.bo>> Acesso em: 19.5.2010.

INTAL. *Integración energética en el Cono Sur*. Buenos Aires: INTAL, 1996.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1992.

MAISONNAVE, Fabiano. Revolta derruba o presidente boliviano. *Folha de S. Paulo*, 18 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/fsp>> Acesso em: 19.5.2010.

\_\_\_\_\_. Votação dá fôlego a presidente boliviano. *Folha de S. Paulo*, 20 de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/fsp>> Acesso em: 10.5.2010.

\_\_\_\_\_. Congresso boliviano rejeita renúncia de Mesa. *Folha de S. Paulo*, 9 de março de 2005. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/fsp>> Acesso em: 10.5.2010.

\_\_\_\_\_. Desfecho político reduz tensão na Bolívia. *Folha de S. Paulo*, 11 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/fsp>> Acesso em: 10.5.2010.

\_\_\_\_\_. Após vitória histórica, Morales critica EUA. *Folha de S. Paulo*, 20 de dezembro de 2005. Disponível em <<http://www.folha.uol.com.br/fsp>> Acesso em: 10.5.2010.

\_\_\_\_\_. Morales invade Petrobras e nacionaliza gás. *Folha de S. Paulo*, 2 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/fsp>> Acesso em: 10.5.2010.

MERCOSUL. *Decisão n. 14/96, de 17 de dezembro de 1996*. Participação de Terceiros Países Associados em Reunião do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>> Acesso em: 10.5.2010.

\_\_\_\_\_. *Decisão n. 38/03, de 15 de dezembro de 2003*. Participação da Bolívia em Reuniões do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>> Acesso em: 10.5.2010.

\_\_\_\_\_. *Decisão n. 1/07, de 18 de janeiro de 2007*. Grupo de Trabalho ad hoc para a incorporação da República da Bolívia como estado parte do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>> Acesso em: 10.5.2010.

UCHOA, Rodrigo. Líder cocaleiro desestabiliza a Bolívia. *Folha de S. Paulo*, 14 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/fsp>> Acesso em: 10.5.2010.

YPFB. *Hitos históricos*. Disponível em: <<http://www.ypfb.gov.bo>> Acesso em: 10.5.2010.

# O PROCESSO DE BOLONHA E OS NOVOS ESPAÇOS TRANSNACIONAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR LATINO-AMERICANOS: A UNIVERSIDADE BRASILEIRA EM MOVIMENTO

Ralf Hermes Siebiger<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** O presente artigo contextualiza a implantação do Processo de Bolonha — reforma da educação superior europeia que consolidou em 2010, um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) transnacional e harmônico — no sentido de se identificar possíveis influências desse processo no que tange à revisão de sistemas de educação superior de caráter transnacional na América Latina e, em especial, no Brasil. Por meio da análise da literatura produzida preferencialmente por autores brasileiros, buscou-se averiguar a percepção *nacional* acerca das mudanças em curso na educação superior europeia e seus possíveis efeitos na educação superior e na universidade brasileira. Para tanto, foram abordados: o Tratado de Amizade Brasil-Portugal, as políticas de educação superior no âmbito do Mercosul e os projetos da Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UniLAB), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Universidade Federal da Integração Amazônica (Uniam) e da denominada 'Universidade Nova', iniciativas das quais o Brasil é país integrante e que absorveriam influências ou teriam similitudes com o processo europeu.

**Palavras-chave:** Educação Superior, Processo de Bolonha, Harmonização, Universidade Brasileira.

**Abstract:** This article analyzes the implementation of the Bologna Process — European higher education reform which aims to build by 2010 a European Higher Education Area transnational and harmonic — in order to identify possible influences of this process in relation to the review of higher education systems transnational in character and in Latin America, particularly Brazil. Through analysis of literature produced mainly by Brazilian authors aimed to investigate the national perception about the ongoing changes in European higher education and its possible effects on higher education and in the Brazilian university. It had been discussed: the Treaty of Friendship between Brazil and Portugal, the higher education policies within Mercosur and the projects of the Federal University of Integration Luso-Afro-Brazilian (UNILAB), Federal University of Latin American Integration (Unila) Federal University of Amazon Integration (united) and the so-called 'New University', initiatives of which Brazil is a country member and that would absorb influences or similarities with the European process.

**Keywords:** Higher Education, Bologna Process, Harmonization, Brazilian University.

---

(\*) Licenciado em Pedagogia, Especialista em Planejamento Educacional e Políticas Públicas em Educação, profissional técnico da Universidade do Estado de Mato Grosso. *E-mail:* <ralfsiebiger@gmail.com>. Recebido em 14.5.2010 e aceito em 23.9.2010.



## INTRODUÇÃO: SURGIMENTO E MEDIDAS DO PROCESSO DE BOLONHA

Reformas educativas são construções de um quadro legal e burocrático, geralmente proposto por políticos, para responder a determinados problemas e produzir efeitos mais ou menos coerentes com projetos mais amplos de um governo ou um sistema de poder. Não haveria, portanto, “uma proposta de reforma que não se justifique como um projeto de superação de determinada situação a qual não mais se quer que perdue” (DIAS SOBRINHO, 2009).

Nessa ótica de reformas, desde a ascensão do conceito de Estado-Nação, no início do século XIX, é que se iniciaria uma profunda mudança nas universidades europeias. Em praticamente todos os países da Europa continental, as universidades, antes privadas, passaram à tutela do Estado, e tiveram como principal tarefa a formação de profissionais para a emergente era industrial. Nesse contexto, surgiram, então, três modelos de universidade (HORTALE; MORA, 2004):

a) **Humboldtiano** (BERLIM, 1808), que considera a pesquisa como a finalidade primeira da universidade, convertendo-se as instituições universitárias existentes em centros de desenvolvimento científico sob tutela do Estado;

b) **Napoleônico** (França, 1811), concebido como serviço estatal para satisfazer a necessidade de formar funcionários públicos e promover o desenvolvimento econômico da nação por meio do estabelecimento de uma “elite indispensável” ao funcionamento do Estado;

c) **Anglo-saxão** (Reino Unido, 1809), que concebe as universidades — entendidas como universidades civis — como instituições públicas no que diz respeito ao acesso de estudantes, mas privadas do ponto de vista jurídico. As universidades inglesas foram as primeiras a criar conselhos de administração com representantes não acadêmicos, possibilitando sua influência nos círculos governamentais e na concepção de políticas educacionais inglesas.

Ante o estabelecimento da União Europeia, em 1992, Hortale & Mora (2004) apontam que esses sistemas educacionais estariam funcionando à margem da integração europeia (UE). Anualmente, essas instituições registravam um número significativo de vagas ociosas (dada oferta maior que a demanda), recebiam insuficiente financiamento por parte do Estado e eram por sua vez avaliadas, do ponto de vista dos dirigentes políticos da UE, como instituições distantes das atuais demandas sociais e, com isso, desinteressantes aos jovens aspirantes a uma vaga bem como aos já ingressos em suas cadeiras.

Assim, por ocasião da celebração dos 800 anos da Universidade de *Sorbonne*, em 25 de maio de 1998, buscou-se uma forma de estabelecer um processo de *europização* dos sistemas de educação superior desse continente. Na celebração em *Sorbonne*, ocorreu a assinatura, pelos ministros responsáveis pelo ensino superior da França, Alemanha, Itália e Inglaterra, da *Declaração de Sorbonne*, um compromisso político alicerçado nos

preceitos da UE com vistas à harmonização do sistema de educação superior europeu. Para tanto, nessa declaração estabeleceu-se que os sistemas europeus de ensino superior deveriam ser coerentes e compatíveis entre si para fortalecer o reconhecimento de qualificações e incrementar a competitividade internacional de suas universidades (DIAS SOBRINHO, 2009; PORTUGAL, 2009).

Um ano após a publicação da *Declaração de Sorbonne*, a reforma iniciou-se efetivamente mediante a assinatura da *Declaração de Bolonha*, em 1999, documento que definiu o escopo político para a educação superior europeia: estabelecer, em um prazo de dez anos, um Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) com currículos e diplomas harmonizados em todos os países europeus. Dentre outros objetivos, pretendeu-se com essa reforma aumentar a atração de estudantes de outros países e continentes para as universidades europeias, proceder à uma maior coerência e a equivalência no que tange às estruturas dos cursos superiores e ao reconhecimento de estudos e títulos, bem como incentivar a mobilidade dos estudantes entre as várias fronteiras europeias.

Ao se forjar o novo EEES, os então modelos europeus de universidade — humboldtiano, napoleônico e britânico — reestruturam-se em um sistema padrão e harmônico, com graus acadêmicos compatíveis e comparáveis em todo continente europeu. Denomina-se como Processo de Bolonha, portanto, o conjunto de estratégias políticas e medidas práticas que visam consolidar o EEES dentro o prazo estabelecido (HORTALE; MORA, 2004; PORTUGAL, 2009).

É importante frisar que a base política para a criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior se fundamenta na própria constituição da União Europeia (UE), em 1992. Num movimento de defesa e fortalecimento desse bloco, entre outros agentes, as universidades ocupariam lugar central na resolução de problemas advindos tanto dessa lógica de globalização como do próprio processo de construção da UE, uma vez que, politicamente, a construção de uma Europa competitiva e unida passaria necessariamente também pela consolidação de convergências na educação superior em seus países. A criação do EEES também conjuga-se com a declaração do Conselho Europeu (instância decisória máxima da UE) que, em previsão anunciada no ano de 2000, indicava que em 2010 a “UE deveria converter-se na economia mais competitiva e dinâmica do mundo baseada no conhecimento” (PORTUGAL, 2009)

Assim, por meio do Processo de Bolonha, basicamente são três as principais medidas para consolidação do EEES:

- a) Adoção de um **sistema educacional constituído de dois ciclos**, sendo: o primeiro equivalente ao grau de Licenciado (duração de 6 a 8 semestres, com 180 créditos ECTS), que visa preparar os estudantes para o mercado de trabalho europeu (qualificação profissional); e um segundo ciclo, relativo à pós-graduação, equivalente aos graus de Mestre (duração de 3 a 4 semestres) e de Doutor (duração de 6 semestres), sendo este último grau exclusivo das universidades. Basicamente, trata-se de um modelo chamado também por LMD 3-2-3 (Licenciatura, Mestrado, Doutorado, em anos), significando que num prazo de 8 anos o estudante teria concluído sua formação universitária;

b) Implementação do **sistema de créditos ECTS** (*European Credit Transfer and Accumulation System*), ou Sistema Europeu de Acumulação e Transferência de Créditos, que mede a carga horária que o estudante precisa cumprir para concluir o programa de estudos previsto, bem como para reconhecer, sendo o caso, títulos acadêmicos e estudos efetuados em universidades em outros países europeus. No regime de ciclos (LMD), os créditos seriam organizados em 180 créditos ECTS para a Licenciatura, 120 créditos ECTS para o Mestrado e de 180 a 240 créditos ECTS para o Doutorado;

c) Adoção do **Suplemento ao Diploma**, que consiste num documento bilíngue, de formato padrão para todos os países e emitido junto do Diploma, constando a natureza dos estudos concluídos e competências adquiridas (grau acadêmico e/ou profissional), a estrutura do curso (conteúdo, módulos, unidades curriculares, estágios, etc.), os créditos ECTS integralizados e as atividades extracurriculares desenvolvidas. (HORTALE, MORA, 2004; MOURA, 2008; PORTUGAL, 2009).

No que se refere ao seu alcance intercontinental, a presente reforma pretende, também, aumentar e internacionalização de suas instituições de ensino e pesquisa para além das fronteiras europeias, estendendo e aprofundando as relações entre suas universidades e as instituições e sistemas latino-americanos. (DIAS SOBRINHO, 2009). Para que isso se torne possível, se faria

imperativo a todo bloco europeu, a cada país e a cada instituição, o aumento de competitividade, não só pela questão de sobrevivência individual, mas também em razão da necessidade de consolidar um modelo convergente que permita a propagação de uma concepção de educação superior e a transnacionalização de suas respectivas estruturas internacionais e seus programas pedagógicos a países de outros continentes menos desenvolvidos. (DIAS SOBRINHO, 2009)

Em suma, o estabelecimento de um EEES é basicamente um compromisso político, uma agenda de mudança, um esforço de mobilização conjunta para construir convergências na educação superior com a finalidade última de ser o eixo de consolidação de uma cidadania europeia. O Processo de Bolonha traduz a resposta da Europa, organizada politicamente como União Europeia, aos novos padrões globalizados de competitividade e de aligeiramento da formação profissional com vistas à integração dos cidadãos europeus às demandas do mercado de trabalho, na premissa de se eliminar as barreiras que impedem a livre circulação de capitais, mercadorias, conhecimentos, pessoas e de profissionais (BASTOS, 2009; DIAS SOBRINHO, 2009).

## DE BOLONHA À AMÉRICA LATINA

Tendo-se em vista esse movimento de reforma da educação superior europeia e sua repercussão em outros continentes, intenta-se com o presente artigo identificar em que

medida o processo de consolidação do Espaço Europeu de Ensino Superior pode trazer influências ou mesmo consequências para o *pensar* a universidade brasileira atualmente. Observa-se, para tanto, que esse processo de harmonização da educação superior europeia realmente tem alcançado outros continentes, seja influenciando ou mesmo servindo de modelo para a reorganização de estruturas universitárias e de sistemas de educação superior.

Nesse sentido, iniciativas como a proposta de convergência dos sistemas de educação superior da Europa, América Latina e Caribe estabelecida na *Declaração de Florianópolis*, o Tratado de Amizade Brasil-Portugal, as medidas prospectadas pelo Mercosul, o projeto de criação da Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UniLAB) e a recente implementação de duas instituições superiores — Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e **Universidade Federal da Integração Amazônica (Uniam)** — seriam passos concretos em direção à construção de estruturas de educação superior na América Latina equivalentes e compatíveis com as previstas no Processo de Bolonha. Assim, considerando a conjuntura de criação e as principais estratégias políticas do Processo de Bolonha, abordam-se as referidas iniciativas de criação de sistemas transnacionais de educação superior em que o Brasil é país integrante no intuito de se identificar tais semelhanças.

Metodologicamente, optou-se por se realizar pesquisa bibliográfica mediante a análise da literatura produzida por autores brasileiros (admitindo-se também coautoria destes com autores estrangeiros), tendo-se em vista averiguar, especificamente, a percepção *nacional* acerca da mudanças em curso na educação superior europeia bem como seus efeitos na educação superior e na universidade brasileira.

Portanto, a seguir, tratar-se-á das respectivas iniciativas.

## A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO TRATADO DE AMIZADE BRASIL-PORTUGAL

O “Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa”, firmado em 2001 (Decreto n. 3.927, de 19 de setembro de 2001), consiste num documento legal que estabelece tanto a “Cooperação no Domínio do Ensino e da Pesquisa”, como o “Reconhecimento de Graus e Títulos Acadêmicos e de Títulos de Especialização”, obtidos em instituições de ensino superior nos dois países (BRASIL, Decreto n. 3.927/2001).

Analisando-se o teor do Decreto n. 3.927/2001, tem-se que os arts. 33 a 38 dispõem sobre a “Cooperação no Domínio do Ensino e da Pesquisa” e, especificamente nos arts. 37 e 38, se prevê, a partir da definição de acordos complementares, a possibilidade de estudantes brasileiros ou portugueses, inscritos em uma Universidade de um dos países, serem admitidos a realizar uma parte do seu currículo acadêmico em uma universidade do outro país. Também há a indicação para o estabelecimento de um regime de concessão

de equivalência de estudos acadêmicos de ambos países para efeito mútuo de transferência e prosseguimento de estudos.

Por conseguinte, os arts. 39 a 45 tratam do “Reconhecimento de Graus e Títulos Acadêmicos e de Títulos de Especialização”, assegurando que graus e títulos acadêmicos concedidos a estudantes de ambos países, emitidos por estabelecimentos de educação superior devidamente habilitados no Brasil e em Portugal, venham a ser reconhecidos nesses respectivos países, desde que atendam às legislações nacionais.

Assim, ao se possibilitar a realização de estudos de estudantes brasileiros em Portugal (e vice-versa), bem como assegurar a equivalência de estudos (aproveitamento) e o reconhecimento de graus e títulos em ambos os países, tais diretrizes representam critérios de mobilidade estudantil bem como de reconhecimento internacional de diplomas semelhante ao processo de Bolonha. E, mesmo tendo surgido anteriormente ao acordo de Bolonha, esse tratado, segundo Moura (2008), além de assegurar a mobilidade para os estudantes e os diplomados brasileiros e portugueses, é relevante na medida em que aborda tanto as diretrizes curriculares para a educação superior com base no Processo de Bolonha como também as insere nas discussões a respeito da qualificação dos profissionais diplomados pelas instituições de ensino superior, no Brasil e em Portugal.

## **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MERCOSUL — BREVE ABORDAGEM**

A título de contextualização, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), fundado em 1991, consiste num bloco de integração entre os países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com perfil de união aduaneira. Recentemente, em dezembro de 2009, foi aprovada oficialmente a adesão da Venezuela como Estado-parte do Mercosul. De acordo com o Tratado de Assunção, documento constitutivo do bloco, a proposta de um mercado comum do sul implica na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países integrantes (BRASIL, 2010b).

No que tange à área educacional e, especificamente, à educação superior, tem-se uma instância denominada Setor Educacional do Mercosul (SEM), que por sua vez defende a necessidade de se estabelecer um espaço acadêmico regional com a finalidade de propiciar a formação de recursos humanos bem como facilitar o reconhecimento da produção local, creditando sua relevância de modo que possa ter representatividade regional. Esse espaço definiria-se por uma atuação em três frentes: reconhecimento (a partir de um sistema de reconhecimento de carreiras como mecanismo de homologação de títulos entre instituições/países), mobilidade estudantil (mediante instrumentos de transferência de créditos) e cooperação interinstitucional (programas conjuntos de ensino e pesquisa entre as instituições parceiras) (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2009).

Como principais medidas pertinentes às frentes mencionadas, Cabral (2006) pontua a integração educacional por meio da equivalência curricular entre países/instituições. Tem-se, para tanto, protocolos assinados pelos países-membros, tais como o “Protocolo

de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes do Mercosul”, de 1996, e o “Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países-Membros do Mercosul”, assinado em 1999.

Já quanto ao campo do reconhecimento, tem-se o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação (MEXA), que visa o reconhecimento recíproco de títulos de graduação, para fins acadêmicos. Implantado experimentalmente entre 2003 e 2006, conta com a participação de algumas instituições de ensino da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (CABRAL, 2006).

E, com respeito à mobilidade, tem-se o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados — MARCA, associado às carreiras acreditadas por meio do MEXA, que busca promover intercâmbios de estudantes, docentes, pesquisadores e gestores educacionais. Destaca-se, também, a aprovação, em dezembro de 2009, pela Comissão de Relações Exteriores (CRE), do Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes entre os países-membros do Mercosul, aplicado a estudantes em caso de pedidos de residência temporária para frequentar cursos secundários, graduação, pós-graduação, exercício de docência ou realização de pesquisas em estabelecimentos oficiais pertencentes aos países do bloco (CABRAL, 2006; SOARES, 2009).

Por ocasião da XXXV Reunião do Conselho do Mercosul, em 2008, estabeleceu-se, além do MEXA e do MARCA, um novo instrumento legal para a educação superior: o ARCU-SUR, que consiste num memorando de entendimento mútuo sobre a criação e implementação de um sistema de credenciamento de cursos universitários para o reconhecimento regional das respectivas titulações no Mercosul e países associados já com limites estabelecidos para o biênio 2009-2010: na primeira etapa de reconhecimento, um limite de 50 cursos para cada área de conhecimento e, para o Brasil, nesse período, o limite de 20 cursos por área (SOARES, 2009).

Em síntese, o objetivo desses mecanismos traduziriam-se em “acordar um sistema internacional compatível para a acumulação e transferência de créditos acadêmicos — semelhante ao *European Credit Transfer System* e a outras experiências de países da América Latina —, que assegure a comparação e a análise da equivalência” (MELO, 2005). Segundo Marques (2006), processos como o Tratado de Bolonha teriam ganhado importância estratégica na composição e no fortalecimento de blocos econômicos regionais, sendo natural outros blocos articularem-se para estruturar iniciativas semelhantes. Porém, vale ressaltar que esses acordos e medidas referem-se apenas à mobilidade e reconhecimento de estudos para fins acadêmicos e de prosseguimento de estudos, não habilitando automaticamente o concluinte para o exercício profissional. Nesse sentido, essas ações seriam ainda “incipientes, que demonstram, no contexto de uma integração de natureza prioritariamente econômica, uma proposta integrativa educacional ainda no começo de sua caminhada — como, aliás, o próprio Mercosul” (CABRAL, 2006).

E, ainda que política e economicamente distante do contexto atual da União Europeia, a discussão sobre reforma acadêmica e sobre mobilidade da educação superior no âmbito da América Latina e do Mercosul reflete a “crescente necessidade de

uniformidade de parâmetros de desempenho, avaliação da qualidade, currículos, credenciamento e mobilidade de alunos, professores e egressos”, em que o compromisso europeu firmado na Declaração de Bolonha constitui-se em exemplo e desafio para a educação superior na América Latina [admitindo-se, para tanto, a] influência que a criação de um espaço europeu da educação superior pode ter sobre a educação superior na América Latina e no intercâmbio entre ambas as regiões” (MELO, 2005).

Nessa ótica de internacionalização, segundo Azevedo (2008a), tanto o Processo de Bolonha, na Europa, como a Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior do Mercosul seriam atualmente significativas fontes indutoras de reformas com vistas à comparabilidade, reconhecimento de créditos e mobilidade acadêmica entre os distintos sistemas nacionais de educação superior. Para o autor, estaria clara a identificação com o processo europeu, sendo, portanto, um desafio aos países-membros — Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai — “integrar seus sistemas de educação superior e, concomitantemente, criar mecanismos de reconhecimento e mobilidade com sistemas extra-Mercosul como é o caso do futuro EEES que se encaminha para sua conclusão com o Processo de Bolonha” (AZEVEDO, 2008a).

## **PROJETO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LUSO-AFRO-BRASILEIRA (UNI-LAB)**

Em maio de 2004, os ministros de educação das nações pertencentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), reunidos em Fortaleza, assinam um acordo que tem por objetivo criar, num prazo de dez anos, um Espaço de Ensino Superior da CPLP. Essa decisão, publicada no documento intitulado *Declaração de Fortaleza*, possui objetivos semelhantes aos do espaço de ensino superior europeu desenvolvido por meio do Processo de Bolonha. Para tanto, indica como prioridades: a) o estímulo à qualidade das formações oferecidas no âmbito da CPLP e ao reconhecimento mútuo e internacional; b) a promoção da mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e técnicos; c) a cooperação no domínio da estrutura das formações superiores; e d) o incentivo à participação das instituições da CPLP em programas relevantes de outras comunidades de países.

Os então ministros apontaram, como premissa, a importância do ensino superior para o desenvolvimento sustentável dos seus países, na redução das desigualdades e para garantir a integração dos seus cidadãos na própria CPLP e nas demais comunidades internacionais (Declaração de Fortaleza, 2004). Vale lembrar que a CPLP é integrada, além do Brasil, por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

Quatro anos depois após a assinatura da *Declaração de Fortaleza*, em abril de 2008, o Ministério das Relações Exteriores anunciaria, num prazo de dois anos, a criação da Universidade da CPLP, com sede na cidade de Redenção, no Ceará, com a premissa de ser uma universidade pensada especificamente para unificar o idioma, consolidar a integração e disseminar o ensino à distância, sobretudo entre os países africanos e o Timor Leste (UOL EDUCAÇÃO, 2008).

Contudo, recentemente, o projeto da UniCPLP dotou-se de maior abrangência. Em maio de 2009, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei n. 3.891/2008, do Poder Executivo, que criou a Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UniLAB), com o objetivo de formar recursos humanos para desenvolver a integração entre o Brasil e os demais países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente os africanos. A tramitação do projeto obteve aprovação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e atualmente vem sendo analisado, em caráter conclusivo, pelas comissões de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania (AGÊNCIA CÂMARA, 2009).

Sob tutoria da Universidade Federal do Ceará — UFC, a UniLAB é a concretização, em escala mais ampla, do projeto da UniCPLP, uma vez que acrescenta a premissa de fortalecer os vínculos da lusofonia afro-brasileira. Assim como no projeto original da UniCPLP, as instalações de sua sede continuam previstas para o município de Redenção/CE, com a oferta de cursos em áreas de interesse mútuo do Brasil e dos demais países da CPLP, com ênfase em temas que envolvam formação de professores, desenvolvimento agrário, processos de gestão e saúde pública, entre outros (AGÊNCIA CÂMARA, 2009).

Retomando-se os termos da Declaração de Fortaleza, que prevê, até o ano de 2014, a consolidação de um espaço de ensino superior de abrangência transnacional no âmbito dos países de língua portuguesa — como vem ocorrendo com o Espaço Europeu de Educação Superior, verifica-se que o projeto da UniLAB é um passo fundamental para a consecução desse objetivo. Neste sentido, cabe observar que Portugal, ao mesmo tempo em que integra a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, integra sobretudo a Comunidade Europeia, e é um dos países precursores do processo de Bolonha com vistas à consolidação do Espaço Europeu de Ensino Superior. Ou seja, nesse movimento de harmonização luso-afro-brasileiro, já se teria um processo em curso há quatorze anos — acordo de Bolonha — que, notadamente, pode se tornar referência para a criação desse espaço transnacional no âmbito da CPLP.

## **CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)**

Outra estrutura transnacional de universidade semelhante à UniLAB e também em fase de implementação no Brasil se refere à criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Lançada em 2007, a proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2009 pelo Projeto de Lei n. 2.878/2008. Recentemente, em 12 de janeiro de 2010, o Governo Federal, por meio da Lei n. 12.189, criou oficialmente a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, tendo como premissa, conforme texto da lei, a “atuação nas regiões de fronteira, com vocação para o intercâmbio acadêmico e a cooperação solidária com países integrantes do Mercosul e com os demais países da América Latina”. O campus da Unila terá sede em Foz do Iguaçu, Paraná, sendo um local geograficamente entendido como estratégico por situar-se na fronteira entre o Brasil e o Paraguai e a poucos quilômetros da Argentina (BRASIL, Lei n. 12.189/2010).



Conforme previsto em lei, a Unila contará um corpo docente formado por professores visitantes oriundos dos diversos países parceiros, sendo o processo seletivo realizado tanto em língua portuguesa como em língua espanhola, sendo as bancas desses seletivos constituídas de representantes internacionais no âmbito da América Latina e do Mercosul. A seleção para ingresso de alunos contará com os mesmos critérios de seleção de professores, estimando-se a utilização do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) para a seleção de seus alunos. No caso dos alunos de outros países, o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), irá preparar uma versão em espanhol do exame. (BRASIL, Lei n. 12.189/2010; CI-UNILA, 2009).

O Projeto da Unila é semelhante ao da UniLAB no sentido de reservar 50% das suas vagas para alunos brasileiros e a outra metade a alunos de outros países signatários. No caso da Unila, a reserva dos outros 50% é para alunos dos demais países latino-americanos. Neste sentido, a universidade prevê, em cinco anos, o atendimento de 10 mil estudantes e a admissão de cerca de 500 professores em seu quadro docente, sendo metade dos docentes também formada por profissionais dos demais países latino-americanos. No texto da Lei n. 12.189/2010, já foram criadas 250 vagas de docentes e 139 vagas para funções técnico-administrativas.

Segundo o Professor Helgio Trindade, presidente da comissão de implantação da universidade, os cursos ofertados serão bilíngues (aulas em espanhol e português) e com abordagem interdisciplinar. De acordo com Trindade, pretende-se, a partir de 2010, oferecer em torno de 12 cursos superiores, cobrindo todas as áreas do conhecimento (INFORMATIVO CI-UNILA, 2009). Semelhantemente ao EEES, por seu caráter transnacional, a Unila prevê um processo de equivalência curricular bem como de transferência e aproveitamento de créditos, reconhecimento de títulos e o estímulo à mobilidade acadêmica interinstitucional entre os países-membros.

## **CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO AMAZÔNICA (UNIAM)**

O projeto inicial de criação e implantação da Universidade Federal da Integração Amazônica — Uniam, com presença multicampi e tendo como sede a cidade de Santarém-PA, inicialmente foi apresentado ao Ministério da Educação por ocasião da solenidade de celebração dos 50 anos da Universidade Federal do Pará, em Belém, em julho de 2007, sendo que em dezembro de 2008, instalou-se oficialmente, por meio do Ministério da Educação, a Comissão de Implantação da nova universidade. Basicamente, a estrutura da Uniam é formada pela junção das instalações, recursos humanos e materiais — bem como dos cursos de graduação e pós-graduação já existentes — da Universidade Federal do Pará (*Campus* Universitário de Santarém, e os Núcleos de Óbidos, Oriximiná e Itaituba), e da Universidade Federal Rural da Amazônia (Unidade Descentralizada do Tapajós). A área da nova universidade compreende cerca de 500 mil km<sup>2</sup>, abrangendo todos os municípios das mesorregiões do Baixo Amazonas e do sudoeste paraense, representando uma população de cerca de um milhão de pessoas (UNIAM, 2009).

Segundo o documento oficial relativo ao projeto de implantação da Uniam, as características de sua localização geográfica — parte central da Amazônia e limites

nacionais com os estados do Amapá, Amazonas e Mato Grosso e internacionais com Guiana e Suriname — favorecem a cooperação internacional transfronteiriça em atividades de pesquisa, formação de profissionais e extensão por meio de uma rede multi-institucional que agrega os estados da Amazônia Brasileira e os países-membros da Organização do Tratado da Cooperação Amazônica, quais sejam: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Propõe-se, juntamente com as demais universidades da região, constituir-se num projeto de integração pan-amazônica (UNIAM, 2009).

Em termos de projeto pedagógico, a estrutura curricular dos cursos é modular, organizada em três ciclos de estudos:

- a) Primeiro Ciclo Básico de Estudos Amazônicos, com duração de um ano (800 horas-aula), de natureza formativa geral, multidisciplinar e constituído de créditos aproveitáveis em todos os cursos. Tem o objetivo de contextualizar o estudante para os aspectos mais fundamentais da região-foco, suas características e problemas contemporâneos, a partir da compreensão das várias áreas de conhecimento, sejam exatas, naturais, sociais ou humanas;
- b) Segundo Ciclo de Graduação Profissional, com duração de um semestre (400 horas-aula) e com perfil interdisciplinar comum para todos os cursos dentre um determinado Instituto/área de conhecimento. Possui caráter qualificativo para uma diplomação profissional superior dentre as várias modalidades oferecidas;
- c) Terceiro Ciclo, em nível de Pós-Graduação, *lato e stricto sensu*, havendo a oferta de programas internos de qualificação (doutorado e/ou DINTER para o corpo docente e especialização e/ou mestrado interinstitucional/MINTER para o corpo funcional técnico) bem como de programas voltados ao atendimento à demanda externa (UNIAM, 2009).

Além da estrutura curricular em ciclos e módulos, outro aspecto que merece atenção diz respeito às possibilidades de certificações especiais e diplomações oferecidas pela UNIAM. Neste sentido, a universidade oferece as chamadas “diplomações profissionais finais”, de caráter integral (entre 2.800 e 4.000 horas-aula) para diversas carreiras, sejam bacharelados, licenciaturas, bem como as “diplomações integradas” (entre 2.800 e 3.200 horas-aula), que compreende estudos menos especializados que os anteriores, porém, com possibilidade de se abranger mais de uma área do conhecimento. Há, também, a opção pelas denominadas “certificações alternativas” (entre 800 e 2.000 horas-aula), oferecendo-se, por exemplo, o “Certificado em Estudos Amazônicos Interdisciplinares” para os alunos que cursaram apenas o ciclo básico ou o Certificado de Tecnólogo em diferentes habilitações (integralizado com 2.000 horas-aula), além de várias outras opções de certificação. Quanto ao ingresso na instituição, assim como previsto para a Unila, a Uniam também recorrerá ao Enem como recurso para a seleção e admissão de alunos (UNIAM, 2009).

Tecendo-se uma análise do projeto da Universidade Federal da Integração Amazônica — Uniam, constata-se, em face do sistema de ciclos proposto, uma correspondência com o sistema de ciclos previsto no Processo de Bolonha. E, ainda que se estabeleça, em caráter interno, à universidade o aproveitamento de créditos comuns às várias opções de formação ofertadas pela Uniam assemelha-se ao sistema de transferência de créditos europeu (ECTS). Neste sentido, considerando-se que o projeto político da universidade prevê estratégias de integração entre os oito países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica, infere-se que um sistema que compreenda créditos e estruturas curriculares equivalentes e harmônicas venha a se tornar um mecanismo pedagógico fundamental para se atingir tais objetivos de integração pan-amazônica, a exemplo do sistema ECTS, na Europa, que também utiliza-se de mecanismos semelhantes.

### PROJETO “UNIVERSIDADE NOVA”

As discussões e análises que se desenvolvem sobre as propostas de reforma universitária no Brasil compreendem também uma concepção de universidade intitulada de “Universidade Nova”, inspirada, em alguns pontos, nas reformas advindas do Processo de Bolonha. Em termos sucintos, tal proposta compreende a implantação de um regime de três ciclos (pré-graduação, graduação e pós-graduação), mediante a criação de uma modalidade de cursos chamada Bacharelado Interdisciplinar (BI), oferecido em quatro grandes áreas do conhecimento (Artes, Humanidades, Ciência e Tecnologia, Saúde), duração de 6 (seis) semestres e carga horária de cerca de 2.400 horas (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008).

O BI seria composto de duas etapas, sendo a primeira, de formação geral, destinada a garantir aquisição de competências e habilidades que permitam a compreensão pertinente e crítica da realidade natural, social e cultural (com carga horária mínima de 600 horas) e, a segunda, de formação específica, destinada a proporcionar aquisição de competências e habilidades que possibilitem o aprofundamento num dado campo do saber teórico ou teórico-prático, profissional disciplinar, multidisciplinar ou interdisciplinar (com carga horária de 1.200 horas) (AZEVEDO; CATANI; LIMA, 2008; SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008).

A mudança proposta no projeto Universidade Nova teria como objetivo último dotar a universidade brasileira de uma estrutura curricular e de uma arquitetura acadêmica compatíveis com regimes modulares de formação em ciclos, proporcionando um modelo de educação superior compatível, no que for pertinente para o contexto nacional, com o modelo norte-americano e com o modelo unificado europeu (Processo de Bolonha) sem, no entanto, significar submissão a qualquer um desses regimes de educação universitária. Para tanto, a proposta do BI, à semelhança do sistema ECTS e do Suplemento ao Diploma, teria sua estrutura baseada num conjunto de módulos (cursos, disciplinas, atividades, programas, trabalhos orientados) ofertados aos alunos durante o período letivo e que serão computados em seu currículo (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008).

É importante salientar que a formulação da proposta da Universidade Nova parte, entre outros aspectos, da análise do contexto universitário europeu que deu origem ao Processo de Bolonha, em que cada um dos países-membros da União Europeia administrava um sistema de organização de ensino superior próprio, autônomo, diferente e — em tese — incompatível com os demais. Com o advento da UE, tornou-se imperativa a padronização dos sistemas de formação profissional entre os países signatários dos vários acordos de integração econômica e política (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008).

Neste sentido, de acordo com Azevedo, Catani e Lima (2008), a proposta da Universidade Nova poderia ser compreendida como um modo de se afastar do Processo Bolonha e se reaproximar do modelo norte-americano sem a necessidade de se oferecer a mesma infraestrutura da universidade norte-americana ou de se encaminhar a formação profissional na graduação como vem acontecendo na Europa do Processo de Bolonha. Para os autores, “como tem acontecido na história recente (séculos XX e XXI) da diplomacia brasileira, ao que tudo indica, o Brasil aprecia e admira as novidades europeias, embora deixe-se levar pela força gravitacional dos EUA.

Apesar do discurso otimista, o Brasil, com a Universidade Nova, corre o risco de transformar suas Universidades Públicas em *Liberal Arts Colleges* [...]” (AZEVEDO; CATANI; LIMA, 2008). Arruda (2009) também segue essa direção ao analisar as discussões sobre a proposta da Universidade Nova, “cuja ideia central é a implantação de bacharelados interdisciplinares (BIs), com o intuito de propiciar uma formação geral, antecedendo a formação profissional da graduação e a formação científica antes da pós-graduação. Essa proposta tem como referência o Modelo Norte-Americano e o Modelo Unificado Europeu, mais conhecido como Processo de Bolonha”.

Nas palavras de Santos & Almeida Filho (2008), apesar de haver semelhanças entre o modelo europeu atual e a proposta da Universidade Nova, as diferenças de contexto entre os espaços universitários europeu e latino-americano seriam grandes o bastante para significar uma adesão formal e irrestrita ao Processo de Bolonha, uma vez que haveriam grandes diferenças ideológicas, formais e operacionais entre o BI da Universidade Nova, o *College* no modelo norte-americano e o *Bachelor* do modelo unificado europeu.

Entre defesas e críticas, em consulta ao Documento Preliminar para Consulta Pública da Universidade Federal da Bahia (UFBA), referente ao projeto da Universidade Nova, o que se tem observado é que as universidades de Brasília (UnB), do Piauí (UFPI) e do ABC (UFABC) estariam também em vias de implementar esse processo de reforma, o que indica uma adesão de instituições públicas federais a esse formato de reestruturação curricular.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PENSAR A UNIVERSIDADE BRASILEIRA EM UMA ABORDAGEM

### TRANS

Contando-se, em 2010, dez anos do início da implementação do Processo de Bolonha, da consolidação de um Espaço Europeu de Ensino Superior, e tomando-se como premissa

o alcance dessa reforma nas recentes revisões de sistemas e estruturas de educação superior nos demais continentes, essa pesquisa buscou contribuir para elucidar alguns pontos em torno da seguinte questão: em que medida a criação desse espaço europeu de ensino superior pode trazer influências e mesmo consequências para o *pensar* a universidade brasileira atualmente?

Verificou-se que as iniciativas referentes ao Tratado de Amizade Brasil-Portugal, das políticas de educação superior no âmbito do Mercosul, da criação das universidades UniLAB, Unila e Uniam, bem como da proposta da Universidade Nova trazem em seu bojo a tônica do alcance internacional do Processo de Bolonha e da consolidação do EEES. Essa discussão está presente tanto na agenda dos países precursores desse processo (União Europeia) bem como na agenda das comunidades internacionais em que o Brasil é país integrante (CPLP; Mercosul, TCA, entre outras). E, certamente, a cada política, a cada comunidade e mesmo a cada instituição abordada caberia um estudo à parte no que tange à análise dessa tendência de harmonização de estruturas e sistemas de educação superior com vistas à consolidação de espaços transnacionais de educação superior.

Diante desse possível cenário de harmonização, mais alguns questionamentos se tornam pertinentes. Considerando que Portugal é pertencente à União Europeia, constitui-se num dos países precursores da consolidação do EEES, e que ao mesmo tempo também é país integrante da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa — da qual o Brasil também é país-membro —, em que medida os encaminhamentos do Processo de Bolonha na definição do EEES — guardadas as proporcionalidades — podem vir a se tornar referência no novo espaço de educação superior previsto no âmbito da CPLP? Estar-se-ia caminhando para um processo de *mundialização harmônica* das estruturas de educação com base nos preceitos de Bolonha?

Para elucidar essa questão, Bollmann (2007) estabelece uma relação entre o que vem acontecendo na Europa, com o Processo de Bolonha, e a universidade brasileira. Segundo o autor, o principal objetivo das mudanças estruturais nas universidades europeias sob o signo do atual processo de Bolonha — principalmente no que tange ao aumento da competitividade do sistema europeu de ensino superior — consiste na adaptação dessas instituições aos tratados da União Europeia, o que expressaria uma universidade concebida enquanto organização social. Num cenário de privatização das políticas públicas, essa também seria uma realidade da reforma da universidade brasileira, que, sob o efeito da mudança nas conjunturas nacional e internacional de um mundo que se pretende globalizado (guardadas as devidas proporções), imprime outro significado às instituições de um modo geral, e à universidade em particular, que por sua vez submeter-se-ia às mudanças socioeconômicas advindas dos atuais movimentos de transformação do Estado.

Ressalta-se que o Brasil atualmente vem obtendo, a cada dia, maior reconhecimento internacional ao integrar cadeiras em diferentes conselhos de organismos internacionais, o que lhe confere maior representatividade, entre os países da América Latina, no que tange à adoção de políticas e acordos internacionais em diversas áreas e setores e, por que não, também com respeito à assimilação de sistemas harmônicos de educação superior de

caráter intercontinental/transnacional. Ou seja, considerando as relações internacionais por meio das distintas comunidades de que participa — CPLP, Mercosul, TCA, entre outras —, o Brasil, na eventualidade de inclinar-se à harmonização preconizada no Processo de Bolonha, tornar-se-ia uma referência ante os países latino-americanos de maneira geral, o que, aos olhos da União Europeia, seria estrategicamente fundamental para que em terras europeias venha a se atingir o objetivos de maior atração e mobilidade estudantil, estes por sua vez entendidos enquanto público-alvo que sustenta esse sistema.

Isso significa que, no Brasil, a discussão sobre harmonização de estruturas e sistemas de educação superior, quer seja em nível nacional, latino-americano ou intercontinental, vem fazendo parte e ganhando cada vez mais espaço na agenda de pesquisadores brasileiros. Inclusive, grande parte dos autores que estudam a consolidação do EEES e seus efeitos são uníssonos em apontar que atualmente qualquer movimento relativo a reformas universitárias que se pretenda realizar no mundo seria considerado parcial se deixasse de mencionar ou fazer referência ao Processo de Bolonha (AZEVEDO; CATANI; LIMA, 2008; CHARLE, 2004; DIAS SOBRINHO, 2009; ERICHSEN, 2008; HORTALE; MORA, 2004).

Em suma, o fundamental, nesta conjuntura de definição de espaços transnacionais de educação superior semelhantes ao Processo de Bolonha, em que o Brasil é um país integrante — seja protagonista ou coadjuvante —, é se garantir a discussão dessas propostas em agendas mais abrangentes e presentes na maior quantidade e qualidade de espaços possíveis: no governo, na academia, na sociedade civil organizada, entre outros espaços. Neste sentido, o objetivo do presente artigo consistiu em traçar alguns apontamentos no que diz respeito a um processo gradativo e multifacetado de entrada dessas tendências europeias de harmonização no âmbito da educação superior brasileira, processo esse que vem se consolidando, em especial, por meio de iniciativas de criação e reestruturação de espaços transnacionais de educação superior tais como as abordadas neste texto. Assim, no aniversário de consolidação do EEES, na Europa, a tônica da discussão se estabelece sobretudo na premissa de que o Brasil venha, com isso, reunir devidos subsídios para atuar num contexto educacional inevitavelmente cada vez mais propenso a se tornar supranacional, intercultural, harmônico, equivalente e, aspira-se, reconhecido e respeitado reciprocamente em mesma medida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA. Educação aprova criação de universidade luso-afro-brasileira. *Agência Câmara*, Brasília, 15 maio 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/CIDADES/134716-EDUCACAO-APROVA-CRIACAO-DE-UNIVERSIDADE-LUSO-AFRO-BRASILEIRA.html>> Acesso em: 23.3.2010.

ARRUDA, A. L. B. A expansão da educação superior no Brasil e a questão da democratização no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. *XIV CISO — Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste*, realizado de 8 a 11 de set. de 2009. Disponível em: <[http://xivciso.kingghost.net/artigos/Artigo\\_1702.pdf](http://xivciso.kingghost.net/artigos/Artigo_1702.pdf)> Acesso em: 9.10.2008.

AZEVEDO, M. L. N. de. A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional — para o Mercosul. *Revista Avaliação*; Campinas, v. 13, n. 3, p. 875-879, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/19.pdf>> Acesso em: 22.10.2009.

\_\_\_\_\_. O Mercosul e a educação superior: qual integração? *Revista Atas de Pesquisa em Educação* — PPGE/ME FURB, v. 4, n. 3, p. 303-320, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdespesquisa/article/viewArticle/1719>> Acesso em: 23.3.2010.

AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M.; LIMA, L. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação* (Campinas), Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772008000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000100002&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 16.6.2009.

BASTOS, C. C. B. C. O Processo de Bolonha no espaço europeu e a reforma universitária brasileira. In: PEREIRA, E. M. A.; ALMEIDA, M. L. P. *Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha*. Campinas: Mercado de Letras, 2009.

BOLLMANN, M. G. N. Políticas para a educação superior no Brasil: o dilema da universidade e sua renição ao mercado. *Cadernos Anpae*, n. 4, 2007. Disponível em: <http://www.isecure.com.br/anpae/281.pdf>> Acesso em: 22.10.2009.

BRASIL. *Decreto n. 3.927, de 19 de setembro de 2001*. Promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_port\\_139\\_3927.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_port_139_3927.htm)> Acesso em: 20.3.2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.189, de 12 de janeiro de 2010*. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana — UNILA. 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12189.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12189.htm)> Acesso em: 13.1.2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Mercosul*. 2010b. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>> Acesso em: 19.3.2010.

BURSTZYN, M. A institucionalização da interdisciplinaridade e a universidade brasileira. *Liinc em Revista*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 38-53, março 2005. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/index.hp/liinc/article/viewFile/188/105>> Acesso em: 20.10.2009.

CABRAL, G. P. Integração educacional no âmbito do ensino superior no Mercosul. In: *XV Encontro Nacional do COMPEDI — Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito*. Manaus, 2006. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme\\_perez\\_cabral.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme_perez_cabral.pdf)> Acesso em: 21.3.2010.

CHARLE, C. *et al.* Ensino superior: o momento crítico. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000300015&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300015&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 15.9.2009.

CI-UNILA — Comissão de implantação da Universidade Federal da Integração Latino-americana. *Informativo CI-UNILA*, n. 7, nov. 2009. Disponível em: <[http://agenciaimam.com.br/unila/\\_arquivos/\\_pdfs/20091110134826\\_Informativo\\_CIUNILA\\_7.pdf](http://agenciaimam.com.br/unila/_arquivos/_pdfs/20091110134826_Informativo_CIUNILA_7.pdf)> Acesso em: 12 nov. 2009.

DECLARAÇÃO DE FORTALEZA (2004). Disponível em: <<http://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2Fcplp2Fredes%2Feduc%2FDECLARACAODEFORTALEZA.pdf>> Acesso em: 14.12.2009.

SOBRINHO, J. Dias. O processo de Bolonha. In: PEREIRA, E. M. A.; ALMEIDA, M. L. P. *Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha*. Campinas: Mercado de Letras, 2009.

ERICHSEN, H-U. Tendências europeias na graduação e na garantia da qualidade. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 17, jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222007000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222007000100003&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 16.6.2009.

EUROPA. *Portal da União Europeia*. Disponível em: <[http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)> Acesso em: 15.6.2009.

HORTALE, V.; MORA, J. G. Tendências das reformas da educação superior na Europa no contexto do processo de Bolonha. *Revista Educação & Sociedade*, out. 2004, v. 25, n. 88, p. 937-960. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000300014&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300014&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 16.6.2009.

MARQUES, R. Integração no Mercosul: Governos do bloco avaliam opções para efetiva integração regional. *Universia Brasil*, São Paulo, 6 set. 2006. Disponível em: <<http://www.universia.com.br/gestor/materia.jsp?materia=11887>> Acesso em: 23.3.2010.

MELO, P. A.; ANGELO, G. V.; LUZ, R. J. P. A Educação Superior na América Latina: a convergência necessária. *Revista de Ciências da Administração* (CAD/UFSC), Florianópolis, v. 7, p. 31-47, 2005.

MERCOSUL EDUCACIONAL. *A educação superior no setor educacional do Mercosul*. Disponível em: <[http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=37](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=37)> Acesso em: 20.3.2010.

MOURA, C. P. O processo de Bolonha e a formação em comunicação: a inserção da pesquisa nos cursos em Portugal. In: *Brasil-Portugal: I Colóquio Binacional de Ciências da Comunicação — Buscas e Tendências da Pesquisa Lusófona em Comunicação*, Natal, v. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0974-1.pdf>> Acesso em: 15.10.2009.

PORTUGAL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. *Processo de Bolonha*. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Processo+de+Bolonha/Processo+de+Bolonha/>> Acesso em: 10.6.2009.

SANTOS, B. S.; ALMEIDA-FILHO, N. *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2008.

SOARES, C. M. P. C. B. Integração educacional — educação superior e legislação do Mercosul. In: *Seminário de Direito Internacional Rio de Janeiro*, 11 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.ceinter.com.br/artigo/14-INTEGRAcAO-EDUCACIONAL-Educacao-Superior-e-Legislacao-do-Mercosul.htm>> Acesso em: 23.3.2010.

UNIAM — Universidade Federal da Integração Amazônica. *Projeto de Implantação* — junho de 2009. Disponível em: <[http://www.integramazonia.com.br/arquivos/UNIAM\\_1\\_Edicao.pdf](http://www.integramazonia.com.br/arquivos/UNIAM_1_Edicao.pdf) [sítio atualmente desativado]> Acesso em: 23.3.2010.

UNILA — Universidade Federal da Integração Latino-americana. *Projeto de Implantação*. Santarém: Uniam, 2009. Disponível em: <<http://www.unila.ufpr.br/>> Acesso em: 23.3.2010.

UOL EDUCAÇÃO. Lula quer UniCPLP funcionando em 2010, diz Amorim. *Notícias UOL Educação*, São Paulo, 25 jun. 2008. Disponível em: <<http://noticias.bol.uol.com.br/educacao/2008/06/25/ult5771u27.jhtm>> Acesso em: 14.12.2009.



# A CONCRETIZAÇÃO DO TRABALHO DIGNO NO MERCOSUL: DILEMAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Juliane Caravieiri Martins Gamba<sup>(\*)</sup>

*“O último estágio de uma sociedade de operários, que é a sociedade de detentores de empregos, requer de seus membros um funcionamento puramente automático, como se a vida individual realmente houvesse sido afogada no processo vital da espécie, e a única decisão ativa exigida do indivíduo fosse deixar-se levar, por assim dizer, abandonar a sua individualidade, as dores e as penas de viver ainda sentidas individualmente, e aquiescer num tipo funcional de conduta entorpecida e ‘tranquilizada’”*  
Hannah Arendt

**Resumo:** Atualmente, predomina a concepção de que o trabalho está intrinsecamente relacionado à dignidade do trabalhador, logo, não é suficiente a concessão de trabalho ao ser humano, é imprescindível que se conceda um trabalho digno, sendo sua concretização um desafio no âmbito dos processos de integração regional, em especial no Mercado Comum do Sul (Mercosul) que envolve Estados possuidores de realidades socioeconômicas e culturais muito diferenciadas. Assim, o presente estudo dividiu-se em quatro partes. Primeiramente, analisou-se o significado do valor do trabalho humano à luz de diferentes saberes, demonstrando a importância de sua compreensão, notadamente em face de seu significado axiológico. A seguir, debruçou-se sobre a análise da concepção de trabalho digno a ser garantido a toda pessoa humana trabalhadora, englobando, ainda, a visão adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em suas declarações internacionais. Por fim, verificou-se a possibilidade de concretização do trabalho digno no Mercosul.

**Palavras-chave:** Trabalho; Dignidade Humana; Integração; Mercosul.

**Abstract:** Currently, the predominant view that the labor is intrinsically linked to the dignity of the laborer, then, is not sufficient to grant labor to humans, it is imperative to

---

(\*) Professora universitária e advogada; graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Graduada em Direito e Especialista em Economia Empresarial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Braz Cubas (UBC), Mestre em Direito do Estado (Direito Constitucional) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). E-mail: <jcaravierigamba@uol.com.br>. Recebido em 1º.5.2010 e aceito em 17.1.2010.

grant decent labor, and its implementation a challenge in the context of regional integration processes, especially in the Common Market of the South (MERCOSUR), which involves states have socioeconomic and cultural realities of highly differentiated. The present study was divided into four parts. First, we analyzed the significance of the value of human labor in the light of different knowledge, demonstrating the importance of their understanding, especially in view of its significance axiological. Then looked at the design review of decent labor to be guaranteed to every human person working, encompassing also the view adopted by the International Labor Organization (ILO) in its international declarations. Finally, there was the possibility of realizing decent labor in Mercosur.

**Keywords:** Labor, Human Dignity, Integration, Mercosur.

## INTRODUÇÃO

Nos primórdios da civilização, o trabalho era a atividade ligada à pesca, à caça, à coleta de frutos e à plantação de alimentos destinados ao sustento do homem, sendo a atividade que garantiria a subsistência e a vida em comunidade.

Após o século XVIII, é notório que os trabalhadores estavam sujeitos a extenuante jornada de trabalho sob precárias condições de higiene e segurança; o ritmo do trabalho era determinado pelas máquinas, de modo que suas habilidades individuais, necessárias no trabalho artesanal, não eram mais exigidas no trabalho fabril, havendo a alienação do trabalhador, que não mais se identificava com a atividade que desenvolvia.

Entretanto, evoluiu-se a concepção do trabalho como intrinsecamente relacionado à dignidade do trabalhador, principalmente após a criação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que concedeu um tratamento uniformizado aos direitos humanos dos trabalhadores, em nível internacional, fundamentado na busca pela concretização do **trabalho digno**.

Portanto, não era mais suficiente a concessão de trabalho ao ser humano, sendo imprescindível que se concedesse o trabalho digno, isto é, o trabalho que não afrontasse a dignidade do trabalhador, sendo sua concretização um desafio no âmbito dos processos de integração regional, notadamente no caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) que envolve Estados possuidores de realidades socioeconômicas e culturais muito diferenciadas.

Os Estados integrantes do Mercosul são também membros da OIT e ratificaram as principais convenções e declarações que garantiram direitos essenciais aos trabalhadores e buscaram a promoção do pleno emprego, de condições mais equânimes e justas de trabalho, enfim, a concretização fática do trabalho digno.

Somente com a valorização do homem e com o respeito de suas diferenças pelos Estados e pela comunidade, haverá efetivamente a concretização do trabalho digno no Mercosul, rumo a uma integração regional mais equânime e solidária para os povos latino-americanos.

Assim, o presente estudo dividiu-se em quatro partes. Primeiramente, analisou-se o significado do valor do trabalho humano à luz de diferentes saberes, demonstrando a importância de sua compreensão, notadamente em face de seu significado axiológico. A seguir, debruçou-se sobre a análise da concepção de trabalho digno a ser garantido a toda pessoa humana trabalhadora, englobando a visão adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em suas declarações internacionais. Por fim, verificou-se os dilemas para a concretização do trabalho digno no Mercosul.

Como metodologia científica, adotou-se os métodos dedutivo (análise do geral para o particular), dialético (contraposição entre tese e antítese) e histórico-sociológico (investigação de fatos, processos e instituições ao longo do tempo) e, quanto à técnica de pesquisa, utilizou-se a bibliográfico-doutrinária.

O artigo analisou a possibilidade de concretização do trabalho digno no Mercosul, buscando produzir conhecimento em tempo de crise das ciências e de busca de novos paradigmas. Portanto, o estudo tentou, na medida do possível, buscar “um caminho real para aceder à verdade” (SANTOS, 1998, p. 74), não objetivando exaurir os questionamentos em relação à temática estudada, mas almejou contribuir para o enriquecimento das discussões.

## O VALOR DO TRABALHO HUMANO

Nos primórdios da civilização, o trabalho era a atividade ligada à pesca, à caça, à coleta de frutos e à plantação de alimentos destinados ao sustento do homem, acompanhou a evolução histórica do próprio ser humano, sendo a atividade que garantiria a subsistência e a vida em comunidade.

À luz da Antropologia Jurídica, Rocha (2008, p. 30) discorre sobre a relação homem-trabalho:

A construção do homem pode ser resumida em **Trabalho**. O trabalho é para o homem seu “inferno” e seu “paraíso”. Mesmo nas teorias “criacionistas” — a criação divina —, o trabalho aparece como fundamento de sua ontologia — a construção de seu ser. Pelo trabalho os hominídeos, ancestrais dos humanos, se transformaram ao longo de milhões de anos e puderam produzir a humanidade tal como a conhecemos em nossos dias — teoria evolucionista. Desde os estudos de Charles Darwin, no século XIX, até hoje, a antropologia e as demais ciências parecem confirmar essa evolução a partir de circunstâncias de necessidade, de sobrevivência material e adaptação à natureza.

No Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa (2008), o trabalho possui o significado de “1. esforço incomum; 2. luta, lida, faina; 3. conjunto de atividades produtivas ou criativas que o homem exerce para atingir determinado fim; 4. atividade profissional regular, remunerada ou assalariada”; na Rubrica de Economia Política representa “a atividade humana que, com o auxílio ou não de máquinas, se caracteriza como fator essencial da produção de bens e serviços”.

Abbagno (2007, p. 1147-1148), sob o prisma filosófico, dispõe:

TRABALHO (latim *Labor*; inglês *Labor*; francês *Travail*; alemão *Arbeit*; italiano *Lavoro*). Atividade destinada a utilizar as coisas naturais ou a modificar o ambiente para a satisfação das necessidades humanas. O conceito de trabalho implica portanto: 1) a dependência do homem, no que diz respeito à vida e aos seus interesses, em relação à natureza: o que constitui a necessidade; 2) a reação ativa a essa dependência, constituída por operações mais ou menos de elevado esforço, sofrimento ou cansaço, que constitui o *custo* humano do trabalho. Baseia-se sobretudo neste último aspecto a condenação da filosofia antiga e medieval ao trabalho manual (v. Banausia). Também devido a esse aspecto, o trabalho foi considerado pela Bíblia como parte

da maldição divina decorrente do pecado original (*Gênese*, III, 19). E no famoso texto de São Paulo o preceito “Quem não quiser trabalhar não coma” deriva da obrigação de não jogar sobre os ombros alheios o cansaço e o sofrimento do trabalho (II *Tessal.*, III, 8-10). No mesmo sentido, Agostinho (*De Operibus Monachorum*, 17-8) e Tomás de Aquino (*S. Th.*, II, II, q. 187 a. 3) recomendavam o trabalho como preceito religioso. Na exigência de distribuir entre todos o sofrimento e a degradação do trabalho manual inspiraram-se a *Utopia* (1516) de Thomas More e a *Cidade do Sol* (1602) de Campanella, que prescrevem para todos os membros de suas cidades ideais a obrigação do trabalho. Com base nisso, consagrava-se a contraposição entre trabalho manual e atividade intelectual, entre artes mecânicas e artes liberais; também no Renascimento a defesa quase unânime, por parte de literatos e filósofos, da vida *ativa* diante da vida *contemplativa* e a condenação unânime do ócio (...). (grifo do autor)

No Dicionário de Sociologia, Johnson (1997, p. 241) aponta:

De modo geral, trabalho é toda atividade que gera um produto ou serviço para uso imediato ou troca. Há muito tempo, sociólogos têm se mostrado interessados em certo número de questões fundamentais sobre o trabalho: como o trabalho é definido e organizado e como isso afeta a experiência do trabalho; como os indivíduos são distribuídos entre as ocupações (em termos de sexo, raça ou composição etária da FORÇA DE TRABALHO; como a organização do trabalho se vincula aos sistemas de ESTRATIFICAÇÃO E DESIGUALDADES; e como ele se relaciona com grandes instituições, como o ESTADO, a RELIGIÃO e a FAMÍLIA). (...)

Em termos jurídicos, Silva (2005, p. 1413) alude:

*Trabalho*, então, entender-se-á todo *esforço físico*, ou mesmo *intelectual*, na intenção de realizar ou fazer qualquer coisa.

No sentido econômico e jurídico, porém, *trabalho* não é simplesmente tomado nesta acepção física: é toda ação, ou todo esforço ou todo desenvolvimento ordenado de energias do homem, sejam psíquicas, ou sejam corporais, dirigidas com um fim econômico, isto é, para *produzir uma riqueza*, ou *uma utilidade*, suscetível de uma avaliação, ou uma apreciação monetária. Assim, qualquer que seja a sua natureza, e qualquer que seja o esforço que o produz, o *trabalho* se reputa sempre um *bem de ordem econômica*, juridicamente protegido.

(...) No sentido constitucional, o *trabalho*, além de ser assegurado a todos, a fim de que possibilite uma existência digna ao trabalhador, é uma *obrigação social*. Modernamente, o trabalho é sempre objeto de um contrato, que se estabelece entre trabalhador e empregador, vulgarmente chamado de *patrão*, no qual se compõem, respeitados os preceitos legais, as condições que se convencionarem, inclusive remuneração, ou *salário*, e outras vantagens pecuniárias atribuídas ao trabalhador. (...). (grifo do autor)

A partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista, houve a divisão social e técnica do trabalho que transformou este ato, inicialmente tão natural, numa engrenagem do processo de produção. A Revolução Industrial do século XVIII impôs novas formas de produção com o uso de forças motrizes, tais como a máquina a vapor e o tear mecânico que impulsionaram o crescimento da produção fabril. Desse modo, ao ser humano não seria mais suficiente trabalhar para se manter vivo, uma vez que o trabalho passou a representar salário<sup>(1)</sup> e o trabalhador a ser operário assalariado, ambos integrantes do sistema capitalista, assumindo a forma de mercadorias ou de custos de produção.

Analisando a Revolução Industrial, seus impactos na vida em comunidade, na relação trabalho-capital e na necessidade do direito de pacificar os conflitos sociais no mundo do trabalho, Supiot (2007, p. 164-165) tece os seguintes comentários:

Essa explosão [das novas tecnologias da informação e da comunicação] se insere num processo iniciado com a Revolução Industrial. A exploração das energias fósseis e o progresso dos meios de comunicação haviam causado um primeiro divórcio entre o espaço-tempo das máquinas e o da vida humana. O Direito do Trabalho interveio então para reconstituir um espaço-tempo humanamente suportável. Tendo a iluminação a gás, depois a elétrica, emancipado o trabalho industrial dos ritmos da natureza (dia/noite; verão/inverno) e exposto os operários a um alongamento desmedido da duração do trabalho, o Direito veio limitar a jornada, depois o ano, depois a vida de trabalho. O impossível, o Direito substituiu pela proibição. Foram assim criados de alto a baixo os novos ritmos de vida que ordenam a vida do homem moderno e a organização de seu território: metrô, trabalho, sono, feriados. (...) O maquinismo industrial acarretara profundas subversões na organização do espaço. Sem mão nem cérebro, a máquina tinha necessidade de ser nutrida e guiada pelo homem. A fábrica industrial definiu-se, portanto, ao mesmo tempo pela *concentração* de um grande número de trabalhadores e pela *separação* com o *habitat* e a Cidade. Daí a profusão de problemas que o Direito teve de enfrentar: os da higiene e da segurança, da responsabilidade pelo uso das máquinas, da disciplina e das liberdades coletivas nos locais de trabalho, da organização dos serviços públicos de transporte e de saúde, etc. Nesse contexto histórico, a tipologia dos direitos tende a se indexar a uma tipologia dos locais: transpor a porta da empresa é passar de um universo jurídico para outro.

Em suma, verifica-se que os problemas engendrados pelo processo de industrialização se agravaram pela tendência predatória do *laissez-faire*<sup>(2)</sup> capitalista, pois as

---

(1) Nas sociedades capitalistas, o salário representa o preço oferecido pelo empregador ao empregado pelo dispêndio de sua força de trabalho por determinado período, seja por semana, por mês ou por unidade de produção; é a importância paga pelo empregador ao empregado pela contraprestação dos serviços.

(2) Conforme preceituam Bottomore e Outhwaite (1996, p. 412), "*laissez-faire*: esta expressão francesa significa 'deixem fazer'. A maioria das explicações atribui o *slogan*, carregado de conotações políticas, *laissez-faire*, *laissez-passer*, que significa 'deixem as pessoas fazerem tal como escolheram, deixem passar as mercadorias', a Vicent de Gournay. Esse *slogan* tornou-se a palavra de ordem entre os defensores do livre comércio, como Jacques Turgot e outros fisiocratas, e foi rapidamente sistematizado em *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, de

precárias condições de trabalho e os baixos salários refletiam uma situação comum a todos os trabalhadores “livres” e assalariados nesse período, inclusive em outros países europeus, tais como: Alemanha, França e Itália que, nos séculos seguintes, implementariam, de modo semelhante, a Revolução Industrial.

Sherman e Hunt (2000, p. 69) sintetizam claramente o processo socioeconômico, político e ideológico que engendrou a Revolução Industrial e “alimentou” o modo de produção capitalista, oprimindo as classes operárias nos séculos XVIII e XIX:

A pressão da demanda, em rápida expansão, e as perspectivas de lucros elevados produziram, no final do século XVIII e no princípio do século XIX, uma “verdadeira explosão da atividade inventiva”. Nesse período de profundas inovações — que se convencionou chamar de Revolução Industrial — a Inglaterra (e, posteriormente, a Europa ocidental e a América do Norte) transformou-se numa sociedade urbana dominada por grandes cidades manufatureiras, nas quais multidões de trabalhadores eram submetidas à disciplina desumanizadora da produção fabril.

Nesse período, a ideologia liberal clássica conquistou, definitivamente, o pensamento econômico e social. A nova ideologia caracterizava os homens como indivíduos essencialmente egoístas, frios, calculistas, indolentes e, de um modo geral, independentes da sociedade a que pertenciam. A análise de Adam Smith sobre o mercado, concebido como a “mão invisível” que canalizava as motivações egoístas dos homens para atividades de maior utilidade social, proporcionou os fundamentos da teoria do *laissez-faire*. Segundo essa filosofia, competia aos governos assumir exclusivamente as funções que respaldassem e incentivassem as atividades lucrativas.

Finalmente, a teoria populacional de Malthus condenava as medidas sociais destinadas a mitigar o sofrimento dos pobres, não apenas por serem inúteis, mas também por suas consequências socialmente nocivas. A aceitação dessa visão implicava renunciar definitivamente à ética paternalista cristã.

Por sua vez, Marx (2006; 2007), analisando o desenvolvimento histórico das sociedades desde as sociedades pré-capitalistas até a sociedade capitalista propriamente dita, percebeu que o homem estava em contínua interação com a natureza, criando bens que satisfiziam suas necessidades e a este tipo de atividade denominou trabalho. Ele compreendeu o trabalho como algo inerente à própria natureza humana, possuindo um caráter a-histórico, na medida em que estava presente em todas as sociedades, mesmo naquelas não capitalistas, traçando as seguintes considerações:

(...) O trabalho nem sempre foi assalariado, isto é, trabalho livre. O escravo não vendia a sua força de trabalho ao proprietário de escravos, assim como o boi não vende os seus esforços ao camponês. O escravo é vendido, com a sua força de trabalho,

---

Adam Smith, como parte do ‘sistema óbvio e simples da liberdade natural’ (SMITH, 1776, livro 4, cap. 9). Smith e outros economistas clássicos ampliaram a noção de *laissez-faire*, de um programa de livre comércio internacional para uma ampla filosofia social. (...) Os deveres do governo seriam então limitados à defesa nacional, à administração da justiça e à provisão de certos bens públicos. (...)”.

de uma vez para sempre, ao seu proprietário. É uma mercadoria que pode passar das mãos de um proprietário para as mãos de um outro. Ele próprio é uma mercadoria, mas a força de trabalho não é uma mercadoria sua. O servo só vende uma parte de sua força de trabalho. Não é ele quem recebe um salário do proprietário de terra: ao contrário, é o proprietário de terra quem recebe dele um tributo. O servo pertence à terra e rende frutos ao dono da terra. O operário livre, ao contrário, vende-se a si mesmo e, além disso, por partes. Vende em leilão 8, 10, 12, 15 horas da sua vida, dia após dia, a quem melhor pagar, ao proprietário das matérias-primas, dos instrumentos de trabalho e dos meios de subsistência, isto é, ao capitalista (MARX, 2006, p. 37).

Portanto, Marx (2006; 2007) constatou que, na sociedade capitalista após a Revolução Industrial, havia a burguesia possuidora do capital, dos meios de produção e de subsistência e, em contraposição, os trabalhadores “livres” que vendiam a sua força de trabalho para sobreviver, pois não possuíam os meios de produção e de subsistência.

Após o século XVIII, é notório que os trabalhadores estavam sujeitos a extenuante jornada de trabalho sob precárias condições de higiene e segurança; o ritmo do trabalho era determinado pelas máquinas, de modo que suas habilidades individuais, tão necessárias na época do trabalho artesanal, não eram mais exigidas no trabalho fabril, havendo a alienação do trabalhador, que não mais se identificava com a atividade que desenvolvia, concomitantemente com a própria alienação do trabalho que perdeu seu valor intrínseco para a vida do ser humano.

Nesse contexto, em 15 de maio de 1891, a Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII — integrante da Doutrina Social da Igreja<sup>(3)</sup> — conclamou os povos e os Estados a buscarem uma ordem social mais justa, pois “(...) o trabalho tem uma tal fecundidade e tal eficácia que se pode afirmar, sem receio de engano, que ele é a fonte única de onde procede a riqueza das nações” (LESSA, 2004, p. 271). Evidenciou-se o valor do trabalho humano e a necessidade de se aplicar as leis contra as condições indignas e degradantes de trabalho que desonravam a pessoa humana do trabalhador.

A partir desses apontamentos, verifica-se que o trabalho assemelha-se a um **caleidoscópico** porque está sob constante estudo e análise à luz de diferentes saberes humanos, demonstrando a importância de sua compreensão, notadamente em face de seu significado axiológico.

O trabalho não pode ser dissociado do homem-trabalhador, sendo um valor necessário para a sua existência digna, estando intrinsecamente relacionado à dignidade da pessoa humana<sup>(4)</sup>, pois deve ser obrigação social imposta aos Estados, à comunidade e aos particulares.

(3) Representa o conjunto dos ensinamentos do magistério da Igreja Católica constante em encíclicas e pronunciamentos de papas, tendo por finalidade fixar princípios, critérios e diretrizes gerais a respeito da organização sociopolítica da vida em comunidade.

(4) Para Kant (2008), “tudo possui ou um preço ou uma dignidade. Aquilo que tem preço pode ser substituído por algo equivalente; por outro lado, o que se acha acima de todo preço e, portanto, não admite nada equivalente, encerra uma dignidade”. Garcia (2004, p. 211) afirma que “a dignidade da pessoa humana corresponde à compreensão



## A CONCEPÇÃO DE TRABALHO DIGNO

Ao longo dos séculos, o trabalho foi associado a uma atividade penosa que não traria felicidade e conhecimento ao homem, sendo relegado aos escravos no mundo antigo (sistema escravista), aos servos no medievo (sistema feudal) e ao proletariado na era moderna (sistema capitalista).

Entretanto, evoluiu-se para uma concepção de trabalho como intrinsecamente relacionado à dignidade da pessoa humana trabalhadora, principalmente após as revoltas operárias de 1848 na Europa, o fortalecimento do movimento operário, em fins do século XIX, por meio das *trade unions*, a consolidação da Doutrina Social da Igreja a partir da *Rerum Novarum*, de Leão XIII, em 1891 e a criação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho.

A preocupação com os trabalhadores e a garantia de um trabalho digno também foi externalizada na Encíclica *Laborem Exercens* (sobre o trabalho humano), de 14 de setembro de 1981, do Papa João Paulo II:

(...) **O trabalho é uma das características que distinguem** o homem do resto das criaturas, cuja atividade relacionada com a manutenção da própria vida não se pode chamar trabalho; somente o homem tem capacidade para o trabalho (LE prefácio). (...) É preciso acentuar e pôr em relevo o primado do homem no processo de produção, **o primado do homem em relação às coisas**. E tudo aquilo que está contido no conceito de “capital”, num sentido restrito do termo, é somente um conjunto de coisas. Ao passo que o homem, como sujeito do trabalho, independentemente do trabalho que faz, o homem, e só ele, é uma pessoa (LE 12f) (...) mesmo na época do “trabalho” cada dia mais mecanizado, **o sujeito próprio do trabalho continua a ser o homem** (LE 5c). (...) o trabalho era entendido e tratado como uma espécie de “mercadoria”, que o trabalhador — principalmente o operário da indústria — vendia ao dador de trabalho, que era, ao mesmo tempo, possessor do capital, isto é, do conjunto dos instrumentos de trabalho e dos meios que tornam possível a produção. Este modo de conceber o trabalho encontrava-se especialmente difundido na primeira metade do século XIX. Em seguida, as formulações explícitas deste gênero quase desapareceram, cedendo lugar a um modo mais humano de pensar e de avaliar o trabalho. (...) Apesar disso, o perigo de tratar o trabalho como uma “mercadoria *sui generis*” ou como uma “força” anônima necessária para a produção (fala-se mesmo de “força-trabalho”) **continua a existir ainda nos dias de hoje**, especialmente quando a maneira de encarar a problemática econômica é caracterizada pela adesão às premissas do “economismo” materialista (LE 7b) (LESSA, 2004, p. 271-272, grifo do autor).

---

do ser humano na sua integridade física e psíquica, como autodeterminação consciente, garantida moral e juridicamente”. Portanto, a dignidade da pessoa humana, incluído o trabalhador, é inerente à própria condição humana e não deve ser mitigada, pois, nesse caso, o homem — embora ser único e insubstituível — passará a ser tratado como mercadoria sujeita às trocas no mercado capitalista.

Nesse contexto, deve-se garantir ao ser humano não apenas “trabalho”, mas o **trabalho digno**, enquanto direito humano, que respeita a pessoa humana em sua integralidade físico-psíquica, como ser único e insubstituível, sendo necessário para a garantia da subsistência digna do trabalhador e de sua família.

O **trabalho digno** está, pois, relacionado diretamente à dignidade da pessoa humana, sendo compreendido sob dois aspectos os quais integram a própria condição humana do trabalhador<sup>(5)</sup>:

a) o **intrínseco (subjeto)**: como atributo pessoal e psíquico inerente ao ser humano, incluindo, por exemplo, a satisfação pessoal do trabalhador em realizar determinada atividade; a sensação de ser útil para a comunidade em que vive; ser merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e dos particulares; ser livre para escolher satisfatoriamente seu trabalho etc.;

b) o **extrínseco (objeto)**: representando as condições materiais previstas na lei *lato sensu* em que o trabalho seria realizado, tais como: remuneração adequada e justa, sem discriminação de qualquer natureza; limite máximo e mínimo de duração da jornada de trabalho (diária e semanal); normas de higiene e segurança relacionadas ao meio ambiente do trabalho; concessão de férias, repouso semanal e feriados remunerados; licenças médicas em geral etc.

Logo, o trabalho digno é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, igualdade, segurança, satisfação pessoal e capaz de garantir uma vida digna ao trabalhador e à sua família. Somente o trabalho digno está intimamente relacionado à dignidade da pessoa humana que, após a segunda metade do século XX, passou a ser incorporada nas ordens constitucionais de diversos países como a referência ética a inspirar o direito construído e positivado nos Estados Democráticos de Direito, inclusive no Brasil com a Constituição Federal de 1988.

Seguindo essa tendência, consagrou-se a necessidade de proteção do trabalho digno e, conseqüentemente, da dignidade do trabalhador, sendo diretrizes basilares da Organização Internacional do Trabalho e dos processos de integração regional, principalmente no caso do Mercosul.

## **O TRABALHO DIGNO NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Em 1919, a comissão especial da Conferência da Paz aprovou a Parte XIII do Tratado de Versailles, criando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) — inicialmente vinculada à Sociedade das Nações Unidas e, a partir de 1945, incorporada à Organização das Nações Unidas (ONU) —, no intuito de conceder um tratamento uniformizado aos direitos dos trabalhadores, em nível internacional, fundamentado na justiça social. Em 1920, sua sede foi transferida para Genebra onde se encontra até o presente momento.

---

(5) Para maiores detalhes acerca do trabalho digno, consulte Gamba (2009).

A OIT é uma organização internacional permanente com mandato constitucional, possuindo personalidade jurídica de Direito Público Internacional, sendo o órgão competente para estabelecer e disciplinar normas internacionais do trabalho e gozando de reconhecimento universal na promoção dos princípios da valorização do trabalho humano e da dignidade do trabalhador.

A **Declaração de Filadélfia**<sup>(6)</sup> foi um dos mais expressivos documentos para a tutela dos direitos humanos dos trabalhadores, antecedendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos que seria aprovada pelas Nações Unidas somente em 1948, ao estabelecer diretrizes norteadoras do trabalho digno (art. I):

- a) o trabalho não é uma mercadoria;
- b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;
- c) a penúria constitui um perigo para a prosperidade geral;
- d) a luta contra a carência, em qualquer Estado, deve ser conduzida com infatigável energia e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos governos e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando ao bem comum.

Entretanto, a OIT caminhou ao longo do século XX concomitantemente com as mudanças sociais, econômicas e políticas, havendo a elaboração de outras declarações que vieram a acrescer novos contornos ao sistema internacional de garantia dos direitos humanos trabalhistas.

Em 19 de junho de 1998, foi assinada a **Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho** na 86ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, reafirmando a obrigação universal de respeitar, promover e tornar realidade os princípios refletidos nas Convenções da OIT<sup>(7)</sup>.

Em seu art. 1º, essa Declaração estabelece que todos os Estados-membros, ao se incorporarem livremente à OIT, aceitaram os princípios e direitos enunciados na sua Constituição e na Declaração de Filadélfia, comprometendo-se a alcançar os objetivos gerais da Organização na medida de suas possibilidades os quais se cristalizaram nas convenções sob a forma de direitos e obrigações específicos reconhecidos dentro e fora da Organização (SÜSSEKIND, 2007).

O art. 2º declara que todos os Estados-membros, ainda que não tenham ratificado as convenções, têm compromisso com os seus princípios e finalidades porque pertencem à OIT, devendo respeitar e concretizar em suas realidades fáticas os direitos fundamentais

---

(6) Na 26ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 10 de maio de 1944, a OIT aprovou a Declaração de Filadélfia, servindo de modelo para a Carta da ONU de 1945.

(7) Em função dos limites do presente artigo, não serão analisadas especificamente as convenções da OIT. Para maiores detalhes, consulte Sússekind (2007).

dos trabalhadores, a saber: a) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) abolição efetiva do trabalho infantil; e d) eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (SÜSSEKIND, 2007).

Finalmente, em junho de 2008, na 97<sup>a</sup> Reunião Anual da Conferência Internacional do Trabalho, foi aprovada a **Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa** no intuito de reforçar a promoção do direito ao trabalho digno e enfrentar os crescentes desafios da globalização. No século XXI, essa Declaração possui um papel histórico de extraordinária importância porque busca centralizar esforços dos Estados, dos povos e da comunidade internacional na implementação do trabalho digno, sendo aprovada no âmbito de um processo mundial em que se verifica a ocorrência do aumento dos preços dos alimentos e da energia, de movimentos especulativos e crise financeira, do agravamento do desemprego, das situações de pobreza e da exclusão social.

Na seção I, a Declaração apresenta quatro princípios básicos, viabilizadores do trabalho digno, como elemento central das políticas sociais e econômicas a serem adotadas, *in verbis*:

i) promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco:

— las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común;

— todas las empresas, tanto públicas como privadas, sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos;

— la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida;

ii) adoptar y ampliar medidas de protección social — seguridad social y protección de los trabajadores — que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de:

— la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos;

— condiciones de trabajo saludables y seguras, y

— medidas en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección;

iii) promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para:

— adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada país;

— traducir el desarrollo económico en progreso social y el progreso social en desarrollo económico;

— facilitar la creación de consenso respecto de las políticas nacionales e internacionales que inciden en las estrategias y programas en materia de empleo y trabajo decente;

— fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo;

iv) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia, no sólo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta:

— que la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son particularmente importantes para permitir el logro de esos cuatro objetivos estratégicos;

— que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas (OIT, 2009).

Portanto, a Declaração de Filadélfia (1944), a Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho (1998) e a Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa (2008) significam um importante passo no respeito, na promoção e na garantia do trabalho digno em nível internacional, devendo ser incorporado nas ordens jurídicas dos Estados, em especial no âmbito dos processos de integração regional, no intuito de consolidar a primazia da dignidade da pessoa humana trabalhadora e de assegurar aos trabalhadores uma participação equânime e justa na distribuição da riqueza gerada no capitalismo, no intuito de desenvolver a igualdade de oportunidades a todas as pessoas.

## **A CONCRETIZAÇÃO DO TRABALHO DIGNO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL: O MERCOSUL**

Após a Segunda Guerra Mundial, concomitantemente com a internacionalização dos direitos humanos e a constitucionalização do direito<sup>(8)</sup> — principalmente dos direitos

(8) De acordo com Barroso (2009), “a ideia de constitucionalização do Direito (...) está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da

sociais de cunho laboral —, consolidou-se na ordem internacional a integração regional, destacando-se, no âmbito da América Latina, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Anteriormente à sua constituição, já houve outras tentativas de formação de blocos econômicos latino-americanos que não prosperaram, tais como: a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC)<sup>(9)</sup> e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI)<sup>(10)</sup>.

Normalmente, os blocos econômicos de integração regional<sup>(11)</sup>, como é o caso do Mercosul, objetivam o fortalecimento econômico e político regional dos Estados-membros com vistas à maior competitividade no âmbito do comércio mundial. Logo, o termo “integração” implica em noções como *interdependência*, *corresponsabilidade*, *complementaridade* e, principalmente, *solidariedade*<sup>(12)</sup> entre os Estados no mundo contemporâneo, marcado pela redução da autonomia dos Estados na elaboração das políticas interna e externa e pela imperiosidade na formulação de regimes internacionais que possibilitem a resolução de problemas comuns.

Nesse contexto, o Mercosul se originou de diversas negociações entre o Brasil e a Argentina ocorridas durante a década de 1980, sendo impulsionadas pelo processo de redemocratização dos países latino-americanos que encerrou um longo período de governos autoritários. As relações conflituosas entre a Argentina e o Brasil se transformaram em relações internacionais pautadas na cooperação e permitiram, em 1985, a assinatura da Declaração de Iguazu.

Posteriormente, em 1988, foi assinado o Tratado Bilateral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, prevendo a formação de um espaço econômico comum entre ambos os países e, em 1990, foi assinada a “Ata de Bueno Aires”, dispondo acerca da constituição de um Mercado Comum. Finalmente, em 26 de março de 1991, o Paraguai e o Uruguai se associaram ao Brasil e à Argentina e manifestaram seu interesse em participar desse grupo, assinando o Tratado de Assunção que se constituiu no marco jurídico-institu-

---

Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares. Porém, mais original ainda: repercute, também, nas relações entre particulares”.

(9) A ALALC foi criada, em 18.2.1960, mediante a assinatura do Tratado de Montevideu entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, obtendo, nos anos seguintes, a adesão de outros países latino-americanos e tendo como meta a implantação de um mercado comum entre seus membros.

(10) Em 12.8.1980, foi constituída a ALADI pelo Tratado de Montevideu, possuindo como países integrantes Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, sendo, de certo modo, uma sucessora na ALALC, pois objetivava a instituição, a longo prazo, de um mercado comum latino-americano.

(11) “Os blocos econômicos de integração regional podem ser definidos como o processo segundo o qual Estados de um dado espaço geográfico comum se unem para integrar setores de sua economia, arremeter parceiros comerciais e implementar práticas mercantis que possuam repercussões transnacionais, com a abertura comum de suas fronteiras e integração de sua economia” (MENEZES, 2009, p. 159).

(12) “A solidariedade designa um vínculo recíproco e profundo que liga dois ou mais sujeitos, ou mesmo um grupo, no sentido da consciência de responsabilidade comum sobre um determinado objeto, ou de um elemento comum que os une, e em razão desses laços, há uma tendência natural de ajudar o outro e de compartilhar os mesmos valores, sem exigir nada em troca, sejam eles bons ou não, encerrarem eles benefícios ou custos, manifestados mediante a concordância dos interesses dos sujeitos envolvidos. Além disso, ela também expressa uma corresponsabilidade no sentido de cumprir uma obrigação, um dever assumido em grupo por ocasião de um pacto” (MENEZES, 2009, p. 243).

cional<sup>(13)</sup> na criação do Mercado Comum do Sul. A Venezuela, em 4 de julho de 2006, assinou o Protocolo de Adesão ao Mercosul<sup>(14)</sup> e, até o presente momento, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador estão na qualidade de países associados.

O art. 1º do Tratado de Assunção previu, dentre outros propósitos, que o Mercosul seria um mercado comum baseado na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos mediante a eliminação dos direitos alfandegários e das restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente e baseado, também, na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais — de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem —, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes.

Logo, o Mercosul assumiu mais uma feição de aliança comercial com vistas a dinamizar a economia regional, tendo o desafio de sua conversão em mercado comum com a implantação da livre circulação de bens, serviços, pessoas<sup>(15)</sup> e capitais. Os tratados que fundamentaram a criação e a institucionalização do Mercosul não se preocuparam com as políticas sociais e de trabalho a serem desenvolvidas para a viabilização da integração latino-americana, não havendo, ainda, qualquer menção aos direitos humanos dos trabalhadores e ao direito ao trabalho digno os quais devem pautar as relações firmadas entre capital e trabalho no âmbito desse bloco regional.

Para minimizar essa situação, em 10 de dezembro de 1998, foi firmada a Declaração Sociolaboral do Mercosul, pelos presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, no intuito de expressar uma opção dos Estados-membros para o desenvolvimento de um modelo de integração que fosse capaz de harmonizar desenvolvimento econômico e bem-estar social, enfocando o emprego produtivo e o trabalho digno nas políticas e nos programas a serem desenvolvidos no bloco.

Essa declaração prevê a tutela dos seguintes direitos humanos trabalhistas, no intuito de se resguardar o trabalho digno nas relações mercosulistas (Mercosul, 2009):

---

(13) Posteriormente, os Estados-membros firmaram diversos pactos internacionais, destacando-se: o Protocolo de Ouro Preto (1994) que dispôs sobre a estrutura institucional do Mercosul, conferindo-lhe personalidade jurídica de direito público internacional; o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no bloco (2002) que, ao substituir o Protocolo de Brasília (1991), criou um Tribunal Permanente de Revisão para julgar, em nível recursal, as decisões proferidas pelos tribunais arbitrais *ad hoc* e o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005) que previu, dentre outros propósitos, a consolidação da integração latino-americana e a promoção da solidariedade e da cooperação regional e internacional.

(14) O Protocolo de Adesão dispõe expressamente que: “**Art. 10.** A partir da data da entrada em vigência do presente Protocolo, a República Bolivariana da Venezuela adquirirá a condição de Estado Parte e participará com todos os direitos e obrigações no Mercosul, de acordo com o art. 2º do Tratado de Assunção e nos termos do presente Protocolo. (...) **Art. 12.** O presente Protocolo, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigência no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do quinto instrumento de ratificação. A República do Paraguai será depositária do presente Protocolo e dos instrumentos de ratificação e notificará às Partes a data dos depósitos desses instrumentos. Feito na cidade de Caracas, República Bolivariana da Venezuela, aos quatro dias do mês de julho de dois mil e seis em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos” (MERCOSUL, 2010)

(15) Na circulação de pessoas no âmbito do Mercosul, estão incluídos os trabalhadores que, muitas vezes, são tratados pelo sistema capitalista apenas como mão de obra integrante dos custos da produção. Entretanto, o trabalho não é mercadoria e nem insumo de produção, mas se apresenta como um valor necessário para a existência digna da pessoa humana trabalhadora.

**a) não discriminação:** todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes. Os Estados-partes comprometem-se a garantir a vigência deste princípio de não discriminação. Em particular, comprometem-se a realizar ações destinadas a eliminar a discriminação no que tange aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho (art. 1º);

**b) promoção da igualdade:** as pessoas portadoras de necessidades especiais serão tratadas de forma digna e não discriminatória, favorecendo-se sua inserção social e no mercado de trabalho. Os Estados-partes comprometem-se a adotar medidas efetivas, especialmente no que se refere à educação, formação, readaptação e orientação profissional, à adequação dos ambientes de trabalho e ao acesso aos bens e serviços coletivos, a fim de assegurar que as pessoas portadoras de necessidades especiais tenham a possibilidade de desempenhar uma atividade produtiva (art. 2º). Os Estados-partes comprometem-se a garantir, mediante a legislação e práticas trabalhistas, a igualdade de tratamento e oportunidades entre mulheres e homens (art. 3º);

**c) proteção aos trabalhadores migrantes e fronteiriços:** todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades. Os Estados-partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores (art. 4º);

**d) eliminação do trabalho forçado:** toda pessoa tem direito ao trabalho livre e a exercer qualquer ofício ou profissão, de acordo com as disposições nacionais vigentes. Os Estados-partes comprometem-se a eliminar toda forma de trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob a ameaça de uma pena qualquer e para o qual dito indivíduo não se ofereça voluntariamente. Ademais, comprometem-se a adotar medidas para garantir a abolição de toda utilização de mão de obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório. De modo especial, suprime-se toda forma de trabalho forçado ou obrigatório que possa utilizar-se: a) como meio de coerção ou de educação política ou como castigo por não ter ou expressar determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida; b) como método de mobilização e utilização da mão de obra com fins de fomento econômico; c) como medida de disciplina no trabalho; d) como castigo por haver participado em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa (art. 5º);



**e) tutela do trabalho infantil e de menores:** a idade mínima de admissão ao trabalho será aquela estabelecida conforme as legislações nacionais dos Estados-partes, não podendo ser inferior àquela em que cessa a escolaridade obrigatória. Os Estados-partes comprometem-se a adotar políticas e ações que conduzam à abolição do trabalho infantil e à elevação progressiva da idade mínima para ingressar no mercado de trabalho. O trabalho dos menores será objeto de proteção especial pelos Estados Partes, especialmente no que concerne à idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho e a outras medidas que possibilitem seu pleno desenvolvimento físico, intelectual, profissional e moral. A jornada de trabalho para esses menores, limitada conforme as legislações nacionais, não admitirá sua extensão mediante a realização de horas extras nem em horários noturnos. O trabalho dos menores não deverá realizar-se em um ambiente insalubre, perigoso ou imoral, que possa afetar o pleno desenvolvimento de suas faculdades físicas, mentais e morais. A idade de admissão a um trabalho com alguma das características antes assinaladas não poderá ser inferior a 18 anos (art. 6º);

**f) liberdade de associação:** todos os empregadores e trabalhadores têm o direito de constituir as organizações que considerem convenientes, assim como de afiliar-se a essas organizações, em conformidade com as legislações nacionais vigentes. Os Estados-partes comprometem-se a assegurar, mediante dispositivos legais, o direito à livre associação, abstendo-se de qualquer ingerência na criação e gestão das organizações constituídas, além de reconhecer sua legitimidade na representação e na defesa dos interesses de seus membros (art. 8º);

**g) liberdade sindical:** os trabalhadores deverão gozar de adequada proteção contra todo ato de discriminação tendente a menoscabar a liberdade sindical com relação a seu emprego. Deverá garantir-se: a) a liberdade de filiação, de não filiação e desfiliação, sem que isto comprometa o ingresso em um emprego ou sua continuidade no mesmo; b) evitar demissões ou prejuízos a um trabalhador por causa de sua filiação sindical ou de sua participação em atividades sindicais; c) o direito de ser representado sindicalmente, de acordo com a legislação, acordos e convênios coletivos de trabalho em vigor nos Estados-partes (art. 9º);

**h) negociação coletiva:** os empregadores ou suas organizações e as organizações ou representações de trabalhadores têm direito de negociar e celebrar convenções e acordos coletivos para regular as condições de trabalho, em conformidade com as legislações e práticas nacionais (art. 10)<sup>(16)</sup>;

**i) garantia do direito de greve:** todos os trabalhadores e as organizações sindicais têm garantido o exercício do direito de greve, conforme as disposições nacionais

---

(16) A representação sindical do Brasil reservou-se o direito de não adesão à redação proposta para o art. 10, especificamente quanto à admissão da negociação e contratação coletiva sem representação sindical, pois fere o arcabouço jurídico que disciplina a atuação dos sindicatos na representação dos trabalhadores.

vigentes. Os mecanismos de prevenção ou solução de conflitos ou a regulação deste direito não poderão impedir seu exercício ou desvirtuar sua finalidade (art. 11);

**j) promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos:** os Estados-partes comprometem-se a propiciar e desenvolver formas preventivas e alternativas de autocomposição dos conflitos individuais e coletivos de trabalho, fomentando a utilização de procedimentos independentes e imparciais de solução de controvérsias (art. 12);

**l) promoção do diálogo social:** os Estados-partes comprometem-se a fomentar o diálogo social nos âmbitos nacional e regional, instituindo mecanismos efetivos de consulta permanente entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, a fim de garantir, mediante o consenso social, condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável e com justiça social da região e a melhoria das condições de vida de seus povos (art. 13);

**m) fomento ao emprego:** os Estados-partes comprometem-se a promover o crescimento econômico, a ampliação dos mercados interno e regional e a executar políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os desequilíbrios sociais e regionais (art. 14);

**n) proteção dos desempregados:** os Estados-partes comprometem-se a instituir, manter e melhorar mecanismos de proteção contra o desemprego, compatíveis com as legislações e as condições internas de cada país, a fim de garantir a subsistência dos trabalhadores afetados pela desocupação involuntária e ao mesmo tempo facilitar o acesso a serviços de recolocação e a programas de requalificação profissional que facilitem seu retorno a uma atividade produtiva (art. 15);

**o) formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos:** todos os trabalhadores têm direito à orientação, à formação e à capacitação profissional. Os Estados-partes comprometem-se a instituir, com as entidades envolvidas que voluntariamente assim o desejem, serviços e programas de formação ou orientação profissional contínua e permanente, de maneira a permitir aos trabalhadores obter as qualificações exigidas para o desempenho de uma atividade produtiva, aperfeiçoar e reciclar os conhecimentos e habilidades, considerando fundamentalmente as modificações resultantes do progresso técnico. Os Estados-partes obrigam-se ademais a adotar medidas destinadas a promover a articulação entre os programas e serviços de orientação e formação profissional, por um lado, e os serviços públicos de emprego e de proteção dos desempregados, por outro, com o objetivo de melhorar as condições de inserção laboral dos trabalhadores. Os Estados-partes comprometem-se a garantir a efetiva informação sobre os mercados de trabalho e sua difusão tanto em nível nacional como regional (art. 16);

**p) proteção da saúde e segurança no trabalho:** todo trabalhador tem o direito de exercer suas atividades em um ambiente de trabalho sadio e seguro, que preserve

sua saúde física e mental e estimule seu desenvolvimento e desempenho profissional. Os Estados-partes comprometem-se a formular, aplicar e atualizar em forma permanente e em cooperação com as organizações de empregadores e de trabalhadores, políticas e programas em matéria de saúde e segurança dos trabalhadores e do meio ambiente de trabalho, a fim de prevenir os acidentes de trabalho e as enfermidades profissionais, promovendo condições ambientais propícias para o desenvolvimento das atividades dos trabalhadores (art. 17);

**p) inspeção do trabalho:** todo trabalhador tem direito a uma proteção adequada no que se refere às condições e ao ambiente de trabalho. Os Estados-partes comprometem-se a instituir e a manter serviços de inspeção do trabalho, com o propósito de controlar em todo o seu território o cumprimento das disposições normativas que dizem respeito à proteção dos trabalhadores e às condições de segurança e saúde no trabalho (art. 18);

**q) seguridade social:** os trabalhadores do Mercosul têm direito à seguridade social, nos níveis e condições previstos nas respectivas legislações nacionais. Os Estados-partes comprometem-se a garantir uma rede mínima de amparo social que proteja seus habitantes frente à contingência de riscos sociais, enfermidades, velhice, invalidez e morte, buscando coordenar as políticas na área social, de forma a suprimir eventuais discriminações derivadas da origem nacional dos beneficiários (art. 19).

Dessa maneira, a Declaração Sociolaboral não seria uma “obra acabada, mas instituto em permanente construção, em sintonia com o processo integrador e os pactos de governos e atores coletivos em prol da dimensão humana do Mercosul. Os Estados-partes dedicam-se, hoje, a revisar o documento, no intuito de adequá-lo às mudanças operadas nas estruturas jurídicas e socioeconômicas do bloco e, sobretudo, de conferir-lhe maior vigência e eficácia. Aqui reside o desafio central que envolve a Declaração, qual seja, o de transformá-la em plataforma impulsora de mais e melhores oportunidades de trabalho para [os] povos” (MERCOSUL, 2009).

## CONCLUSÃO

O trabalho digno é um valor necessário para a existência digna do trabalhador, estando relacionado à dignidade humana e sendo compreendido sob dois aspectos: o intrínseco (subjeto) como atributo pessoal e psíquico inerente ao ser humano e o extrínseco (objeto) como as condições materiais em que o trabalho é realizado. Logo, o trabalho digno é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, igualdade, segurança, satisfação pessoal e capaz de garantir uma vida digna ao trabalhador e à sua família.

O trabalho deve ser protegido como obrigação social imposta aos Estados, à comunidade e aos particulares e não na condição de mercadoria ou insumo de produção como o capitalismo procurou difundir. Assim, deve-se garantir ao ser humano não apenas o

“trabalho”, mas o trabalho digno — que respeita a pessoa humana trabalhadora em sua integralidade físico-psíquica como ser único e insubstituível —, sobretudo no âmbito dos processos de integração regional como é o caso do Mercosul.

Essa concepção de trabalho digno, intrinsecamente relacionado à dignidade do trabalhador, fortaleceu-se no século XX com a criação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho que, mediante convenções internacionais e declarações, estabeleceu diretrizes, políticas e princípios para o respeito, a promoção e a garantia do trabalho digno em nível internacional.

Os Estados-membros do Mercosul são também membros da Organização Internacional do Trabalho e ratificaram as principais convenções que garantem os direitos fundamentais dos trabalhadores, inclusive a Declaração de Filadélfia (1944), a Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho (1998) e a Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa (2008), devendo adotar políticas públicas e ações para a promoção do emprego, de condições mais equânimes e justas de trabalho, diálogo social, enfim, a concretização do trabalho digno.

Ademais, no âmbito do Mercosul, os Estados-membros adotaram a Declaração Sociolaboral (1998), no intuito de implementar no bloco um modelo de integração embasado na interdependência, corresponsabilidade, complementaridade e na solidariedade, sendo capaz de harmonizar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social e concretizando o trabalho digno nas políticas públicas e nas ações a serem desenvolvidas.

Essa declaração — apesar de não ser um tratado internacional e não possuir, *a princípio*, força normativa vinculante — representa uma carta de intenções ou declaração de direitos e não pode ser desprezada como norma integrante do direito de integração mercossulista, sobretudo em face do seu conteúdo protetivo dos direitos humanos dos trabalhadores, notadamente do chamado trabalho digno.

Neste sentido, Comparato (2007, p. 227) preceitua que “reconhece-se hoje, em toda a parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não”.

Resta evidente que a concretização do trabalho digno no Mercosul, mediante programas e ações, requer significativo comprometimento e atuação política dos governos dos Estados-membros, pois já está amplamente previsto nas normas internacionais, principalmente da OIT, e na Declaração Sociolaboral mercossulista.

No âmbito dos processos de integração regional, em especial no caso do Mercosul, a concretização do trabalho digno somente ocorrerá mediante um efetivo “querer político” que consolidará a primazia da dignidade da pessoa humana trabalhadora e assegurará aos trabalhadores uma participação equânime e justa na distribuição da riqueza gerada no capitalismo, no intuito de se desenvolver a igualdade de oportunidades a todas as pessoas, independentemente de classe social, raça, sexo, idade, qualificação profissional, etc.

A ampla tutela normativa do trabalho digno, por si só, não representa a garantia de sua efetivação no mundo do trabalho, devendo os Estados agir positivamente para sua implementação, pois consoante Bobbio (2004, p. 43, grifo do autor) já anteviu: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

É impossível que o Mercosul “caminhe” para uma integração regional mais equânime e solidária para os povos da América Latina e para a constituição de uma comunidade latino-americana de nações sem que haja a concretização do trabalho digno — e consequentemente dos direitos humanos dos trabalhadores — mediante ações e políticas públicas efetivas que busquem maior desenvolvimento econômico e minimização do desemprego com justiça social, havendo, ainda, um longo caminho a ser percorrido pelos países integrantes do bloco mercosulista.

Assim, todo o ser humano, em especial o trabalhador, deve ser sempre visto como um fim em si mesmo, possuidor de um valor (a sua dignidade) e não como mera mercadoria descartável, sendo-lhe garantido políticas públicas de trabalho que promovam sua integração social na comunidade e sua recolocação profissional no mercado de trabalho, contribuindo para a implementação do pleno emprego e concretizando o trabalho digno. Somente com a valorização do homem — enquanto ser que sobrevive, trabalha e interage com outros — e com o respeito de suas diferenças pelo Direito, pelos Estados e pela comunidade haverá a construção de um mundo mais justo e solidário.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 5. ed. Revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito*. O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 851, 1º.11.2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547>> Acesso em: 7.11.2009.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DICIONÁRIO Houaiss de Língua Portuguesa. disponível em: <<http://www.houaiss.uol.com.br>> Acesso em: 8.7.2008.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins. *Frentes de trabalho e a dignidade da pessoa humana: redimensionamento das políticas públicas à luz dos direitos humanos e da Constituição de 1988*. São Paulo, 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GARCIA, Maria. *Limites da ciência: a dignidade da pessoa humana, a ética da responsabilidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

JOHNSON, Allan G. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Tradução de Ruy Jungmann e consultoria de Renato Lessa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2008.

LESSA, Luiz Carlos. *Dicionário da doutrina social da igreja: doutrina social da Igreja de A a Z*. São Paulo: LTr, 2004.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. 2. ed. Tradução, apresentação e notas de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. *Trabalho assalariado e capital & salário, preço e lucro*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MENEZES, Wagner. *Direito internacional na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2009.

MERCOSUL. *Declaração sociolaboral do Mercosul: 10 anos da DSL*. Edição Comemorativa. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/eventos/mercosul/decl\\_pt.pdf](http://www.mte.gov.br/eventos/mercosul/decl_pt.pdf)> Acesso em: 7.11.2009.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de adesão da República Bolivariana da Venezuela*. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>> Acesso em: 1º.5.2010.

OIT. *Agenda nacional de trabalho decente*. XVI Reunião Regional Americana. Brasília, maio 2006. Disponível em: <<http://www.ilo.org/publns>> Acesso em: 18.11.2008.

\_\_\_\_\_. *Declaração sobre a justiça social para uma globalização equitativa*. Texto em língua espanhola. OIT — Escritório de Portugal. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal\\_cit\\_97\\_pt.htm](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_cit_97_pt.htm)> Acesso em: 9.3.2009.

ROCHA, José Manuel de Sacadura. *Antropologia jurídica, para uma filosofia antropológica do direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ROMAR, Carla Teresa Martins. Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana. In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da (coords.). *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SHERMAN, Howard J.; HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. 19. ed. Tradução de Jaime Larry Benchimol. Petrópolis: Vozes, 2000.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 26. ed. Atualizadores Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SUPIOT, Alain. Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do direito. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT e outros tratados*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2007.

# A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO PERU E O CAPÍTULO DOS INVESTIMENTOS NO ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Lira Luz Benites Lázaro<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** A assinatura do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos da América tem levado o governo peruano a realizar ações para sua implementação, visando a promoção comercial dos recursos naturais, que reformulam o sistema de distribuição de terra, da floresta, dos direitos das comunidades campesinas e dos povos indígenas, o qual tem suscitado conflitos sociais que na sua maioria são por questões ambientais. Neste artigo, descrevemos as implicações ambientais do Capítulo de Investimento do Tratado de Livre Comércio entre Peru e os Estados Unidos, cujos artigos são imperativos na proteção e promoção dos interesses dos investidores diretos estrangeiros frente ao frágil Capítulo Ambiental de proteção ao meio ambiente.

**Palavras-chaves:** Proteção ao Meio Ambiente, Capítulo de Investimento, Tratado de Livre Comércio.

**Abstract:** The signing of the Free Trade Agreement with the United States has led the Peruvian government to take measures for their implementation in order to facilitate the promotion of the trade of the natural resources, which reformulate the system of distribution of the land, the forests, the rights of the peasant communities and the indigenous people, which has caused social conflicts that are mostly due for environmental reasons. This paper describes the environment implications of the investment Chapter of the Free Trade Agreement between Peru and the United States, whose articles are imperative in protecting and promoting the interests of foreign direct investors against the fragile Environment Chapter.

**Keywords:** Environmental Protection, Investment Chapter, Free Trade Agreement.

---

(\*) Advogada, Graduada na Universidade Los Angeles de Chimbote — Peru, Mestre e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. *E-mail:* <lbenites@usp.br>. Recebido em 27.4.2010 e aceito em 23.9.2010.

## INTRODUÇÃO

O Tratado de Livre Comércio entre o Peru e os Estados Unidos de América (TLC Peru-EUA) foi assinado em 8 de dezembro de 2005 em Washington pelos presidentes George W. Bush e Alan Garcia. Aprovado pelo Congresso peruano em abril de 2006 e, tendo entrado em vigor em fevereiro de 2009, este acordo comercial inclui temas importantes relativos a investimentos, compras governamentais, telecomunicações, comércio eletrônico, proteção dos direitos de propriedade intelectual, trabalhistas e ambientais.

O interesse do Peru em assinar um TLC com os Estados Unidos de América (EUA) veio como uma resposta ao término em dezembro de 2006 do ATPDEA (*Andean Trade Promotion Drug Eradication Act*, pelas suas siglas no inglês). O objetivo principal do ATPDEA era promover a diversificação das exportações e oferecer alternativas econômicas diferentes para diminuir a produção de culturas utilizadas para a produção e comércio ilícito de drogas na região andina.

O Sistema Unilateral de Preferências Comerciais — ATPA (*Andean Trade Preferences Act*)<sup>(1)</sup>, foi outorgado pelos Estados Unidos aos países andinos, entre eles o Peru, pela primeira vez no ano de 1991 e expirou em dezembro de 2001. No ano de 2002, o Congresso dos Estados Unidos aprovou um novo texto renovando e ampliando os benefícios do ATPA, que passaria ser chamada “Lei de Promoção Comercial Andina e de Erradicação de Drogas” ou ATPDEA. Além dos produtos contidos no ATPA, a nova Lei ATPDEA incluiu produtos como confecções, petróleo e seus derivados, calçado e manufaturas de couro.

Para os setores peruanos que promoviam o TLC Peru-EU, este sistema de Preferências Unilaterais Comerciais, além de ter restrições de tempo, também apresentava limitações para promover investimentos de longo prazo que permitissem um crescimento continuado das exportações (PERU, 2005). Precisamente, uma das motivações que o TLC procura é assegurar um acesso preferencial (com isenção tarifária) de caráter permanente para todos os produtos que conformam a oferta exportável peruana. Além disso, segundo Morón *et al.* (2005), o Peru já experimentava os benefícios que traz uma tarifa de acesso livre para um mercado importante como os EUA, com a entrada em vigor do ATPA e, posteriormente, o ATPDEA.

Segundo a informação do Ministério de Comércio Exterior do Peru, o **principal parceiro sociocomercial** peruano são os Estados Unidos da América e a assinatura do TLC constitui um elemento central da estratégia de integração econômica e comercial ao mundo, uma vez que representa a consolidação de um acesso preferencial ao principal parceiro comercial, que concentra 29% das exportações e 20% das importações (PERU, 2005).

---

(1) O objeto do ATPA é incentivar as exportações mediante o estabelecimento de um mercado preferencial que gere fontes de trabalho alternativas que ajudem a substituição do cultivo da folha de coca e a redução do tráfico ilícito de drogas, mediante este sistema os Estados Unidos ofereceu ingressos livres de tarifas alfandegárias a 5,500 produtos. Informação disponível em: <[http://www.mincetur.gob.pe/comercio/otros/atpdea/ley\\_atpa\\_atpdea/.htm/](http://www.mincetur.gob.pe/comercio/otros/atpdea/ley_atpa_atpdea/.htm/)> Acesso em: 30.10.2009.



Das motivações, importância e objetivos que levaram a assinatura do tratado de livre comércio (TLC), fica claramente evidenciado que para o Peru os aspectos comerciais e econômicos foram mais relevantes que ter propriamente uma preocupação para o meio ambiente ou com o desenvolvimento sustentável das comunidades campesinas, os povos indígenas ou a população peruana em geral.

O presente artigo tem por objetivo descrever as implicações ambientais do Capítulo dos Investimentos do Tratado de Livre Comércio assinado entre Peru e os Estados Unidos, cujos artigos são imperativos na proteção e promoção dos interesses dos investidores diretos estrangeiros frente ao frágil Capítulo Ambiental de proteção ao meio ambiente e as deficiências na legislação ambiental no Peru, e expor a nossa preocupação de como será o tratamento que o Peru dará aos assuntos ambientais depois da assinatura do Tratado de Livre Comércio com os EUA.

### **O CAPÍTULO DO INVESTIMENTO NO TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO DO PERU E OS ESTADOS UNIDOS: OS PRECEDENTES DE DISPUTA ENTRE O INVESTIDOR-ESTADO ENVOLVENDO ASSUNTOS AMBIENTAIS**

No ano de 1950 quando foi frustrada a existência da Organização Internacional do Comércio, que continha um conjunto abrangente de regras multilaterais de investimento, os países receptores de investimentos e os países ou empresas investidores procuraram proteger seus interesses respectivos mediante Acordos de Investimentos Bilaterais, Regionais e Multilaterais. Na metade da década de 1990, na Rodada Uruguai foram introduzidas regras de investimento na dimensão do comércio multilateral, com implicações para o investimento estrangeiro (OECD, 2004). Após a Rodada Uruguai, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), os investimentos internacionais se tornaram uma questão relevante no núcleo do sistema multilateral de comércio.

Na América Latina, o Tratado de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA pela suas siglas no inglês) assentaram precedentes, para os acordos de livre comércio em todos os níveis. Em especial o seu capítulo XI tem sido uma fonte de preocupação, para toda a região, por abordar assuntos referidos à promoção do Investimento Estrangeiro Direto (IED) que concedem direitos e poderes sem precedentes às empresas transnacionais (BID, 2005). Desde então, todos os TLCs, firmados com os Estados Unidos estão incorporado capítulos específicos sobre os investimentos.

Segundo os promotores dos TLCs, nas negociações sobre investimentos, procura-se promover a entrada de capitais em condições que dão estabilidade e segurança aos investidores, sem se expor a um tratamento discriminatório. A extensiva proteção e o sistema privado de resolução de litígios são necessários para proteger os investidores contra a expropriação da propriedade privada pelo Estado receptor de investimentos (IISD, 1999; PUBLIC CITIZEN, 2005).

No Capítulo de Investimentos do TLC Peru-EUA, existem temas inquietantes, e com precedentes em outros TLCs desfavoráveis à proteção do meio ambiente como:

obrigações do Tratamento Nacional (art. 10.3), obrigações para um Nível Mínimo de Tratamento (art. 10.5), Proteção de Expropriação e Expropriação Indireta (art. 10.7), Proibição de Requisitos de Desempenho (art. 10.9).

No artigo das definições gerais do Capítulo dos Investimentos, tem-se enfatizado a inclusão dos recursos naturais e os investimentos, como elementos centrais do acordo Estado-investidor. Segundo Mendoza (2008), este fato não deve surpreender se considerarmos que muitos dos mais importantes investimentos no Peru por empresas estadunidenses têm sido em setores dedicados à extração e aproveitamento dos recursos naturais.

## O TRATAMENTO NACIONAL E O CASO POPE & TALBOT

O art. 10.3 sobre o Tratamento Nacional obriga as partes de cada país signatário de um acordo comercial a “conceder aos investidores da outra um tratamento não menos favorável que o que concede, em circunstâncias similares, a seus próprios investidores”. Princípio que foi negociado e aprovado pelo Peru com relativa facilidade por estar claramente estabelecido na Constituição peruana<sup>(2)</sup>, que consagra a igualdade perante a lei do nacional e do estrangeiro, tanto no que se refere ao tratamento dos seus investimentos, como no que diz respeito aos direitos de propriedade.

Desta forma, o Peru é um dos poucos países onde o conceito do Tratamento Nacional alcançou *status* constitucional. Torna-se um assunto preocupante porque o Estado peruano não pode desenvolver políticas diferenciadas e autônomas de fortalecimento sustentável em áreas críticas, e estratégicas. Ou não pode estabelecer obrigações e responsabilidades do empresário para garantir os investimentos sustentáveis, incluindo a avaliação e sistemas de gestão ambiental; assim como o Estado peruano não pode garantir que os passivos ambientais dos investidores estrangeiros sejam razoavelmente atendidos e promover a capacidade pública para proteger o meio ambiente.

Os antecedentes do uso deste artigo a favor dos investidores estrangeiros, como o caso do Pope & Talbot, mostra-nos que, para o Peru, é legalmente inviável aplicar medidas ambientais contra os interesses dos investidores estrangeiros.

O caso do Pope & Talbot, empresa madeireira dos Estados Unidos, impugna a execução canadense da Ata de Controle de Exportação, no que diz respeito à fixação de cotas de exportação de madeiras-brandas como medida ao excesso de exportação e de desmatamento. Essa impugnação foi a quatro províncias canadenses (Columbia Britânica, Alberta, Ontário e Quebec). A empresa Pope & Talbot, estabelecida na Columbia Britânica, reclama que a fixação de cotas e taxas não cumpre com o tratamento nacional do que é concedida a outras empresas nacionais em outros estados. A Pope & Talbot alegava trato menos favorável, por sentir os efeitos de uma regulamentação federal de execução

---

(2) Art. 63. La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas. Constituição do Peru de 1993.

de cotas de exportação de madeira mais fortemente no estado onde operava do que em outros estados do Canadá que não estavam sujeitas às cotas de madeira-branda (IISD, 1999). Finalmente, o tribunal de solução de disputas pronunciou-se contra o Canadá, sustentando que a empresa tinha sofrido violações da garantia de tratamento nacional estabelecida no NAFTA.

## **O NÍVEL MÍNIMO DE TRATAMENTO: OS CASOS METALCLAD E S. D. MYERS**

A obrigação de um Nível Mínimo de Tratamento do art. 10.5 diz que cada parte concederá aos investimentos um tratamento de acordo com o direito internacional consuetudinário, incluindo um trato justo e equânime como proteção e segurança total. Entretanto, o enunciado deste artigo não fica claro, respeito ao qual seria o padrão mínimo de tratamento que deveria cumprir o governo.

Em geral, houve alguns conflitos em outros TLCs, com relação à violação do princípio do Tratamento Mínimo. Um dos mais conhecidos foi da empresa dos Estados Unidos Metalclad Corporation que alegou este princípio contra o governo mexicano porque o município de Guadalupe tentou definir as normas ambientais e não autorizar a instalação de confinamento de resíduos perigosos. O Tribunal especial do Centro Internacional para Acerto de Disputas sobre Investimentos (CIADI)<sup>(3)</sup> estabeleceu que as normas ambientais eram barreiras inaceitáveis e sentenciou que o governo do México deveria pagar uma indenização no valor de US\$ 16.685.000 a favor de Metalclad.

O caso S. D. Myers, empresa norte-americana de tratamento de resíduos tóxicos, impugnou uma proibição imposta pelo Canadá contra as exportações de policlorobifenilos (PCB), em conformidade com um acordo ambiental multilateral sobre comércio de resíduos tóxicos (Convenção de Basileia). No entanto, esse tribunal determinou que a ação do Canadá era ilegal à luz do nível de trato mínimo disposto no NAFTA e decidiu que a forma pela qual o Canadá havia tentado alcançar o seu objetivo ambiental não foi a que teria os efeitos menos restritivos sobre o comércio<sup>(4)</sup>.

## **A EXPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO INDIRETA: CASOS EMPRESA ETHYL, GLAMIS GOLD E LUCHETTI**

O conceito de expropriação do art. 10.7, segundo o espírito tradicional da legislação internacional, sobre os mecanismos de expropriação, consiste em proteger a propriedade

(3) O CIADI opera sob os auspícios do Banco Mundial, começou a funcionar em 1966 como o braço executivo de um tratado internacional conhecido como o Convênio sobre o Acerto de Diferenças em torno de Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados. Esse convênio atribuiu ao CIADI o papel de administrar o sistema de arbitragem completamente novo que ele criou para solucionar controvérsias entre países e investidores privados estrangeiros. Em termos gerais, o objetivo desse novo sistema era solucionar controvérsias contratuais específicas entre governos e empresas contratantes — e não questões delicadas de política pública.

(4) Para mais informação sobre os conflitos surgidos Investidor-Estado ver: International Institute for Sustainable Development — IISD. Una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas, 2001.

privada dos estrangeiros contra as medidas ostensivas de expropriação ou nacionalização por parte do Estado anfitrião dos investimentos. No TLC Peru-EUA, foi introduzido o termo “expropriação indireta”. Segundo o art. 10.7.1, a expropriação indireta ocorre quando uma medida aplicada pelo governo tem um efeito equivalente a uma expropriação direta, sem transferência formal de propriedade ou direitos de domínio. Esta interpretação dá aos ganhos potenciais futuros a mesma categoria outorgada aos investimentos efetivos (ECHAVE, 2006).

No âmbito do NAFTA, existem antecedentes que governos signatários de tratados de livre comércio foram obrigados a compensar as empresas estrangeiras pelas perdas dos seus lucros futuros, como consequência da aplicação das suas legislações ambientais nacionais. Como por exemplo, o caso da Ethyl empresa de produtos químicos dos Estados Unidos que impugnou uma regulação ambiental e de saúde pública do governo canadense, que restringia a utilização de um aditivo (MMT — *Methylcyclopentadienyl manganese tricarbonyl*) de gasolina que contém manganês, e cuja inalação provoca incapacidade neurológica e sintomas semelhantes aos do Parkinson.

A empresa Ethyl considerou que a proibição do governo do Canadá equivalia a uma expropriação indireta e reclamou uma indenização de US\$ 250 milhões de dólares. O caso foi resolvido extrajudicialmente a favor de Ethyl com US\$ 13 milhões de indenização.

A empresa mineradora canadense Glamis Gold demandou ao governo dos EUA porque o estado da Califórnia aprovou uma série de requisitos que visavam minimizar o impacto ambiental e social das minas a céu aberto no seu território. Para a Glamis Gold, a imposição da nova lei prejudicava os seus investimentos e suas expectativas de lucro. Assim começou sua demanda contra o governo dos EUA sobre a proteção do Capítulo XI do NAFTA, exigindo uma indenização de US\$ 50 milhões.

Na esfera do NAFTA, as demandas do investidor-Estado apresentadas tiveram pouco a ver com a expropriação pelo governo de propriedades dos investidores. Em vez disso, essas ações impugnaram leis ambientais, regulamentos, decisões judiciais e outras ações internas do governo receptor dos investidores estrangeiros.

O Estado peruano também foi submetido a um processo injustificado e arriscado, gerado por um investidor estrangeiro envolvido em atos irregulares e cujos objetivos eram ilegítimos; e que unilateralmente fez uso indevido das liberdades e privilégios concedidos em favor dos investimentos estrangeiros, para especular com um processo de arbitragem, que exigia ao Estado peruano tempo e recursos.

O caso Luchetti foi paradigmático para o Peru, precisamente por causa dos elementos anômalo, irregular e questionável que sustentavam a acusação da empresa chilena (MENDOZA, 2008). A empresa Luchetti do ramo de macarrões demandou ante a CIADI ao Peru por supostos danos causados nos seus lucros futuros pelo cancelamento de sua licença para operar uma planta que tinha construído nos arredores da reserva ecológica de “Los Pantanos de Villa” ao sul de Lima.

A justiça peruana tinha sentenciado que a existência da fábrica em uma zona ecológica era inviável e que a licença outorgada à empresa não era válida, tendo sido

concedido irregularmente, durante a época do governo de Fujimori, e que à empresa não assistia direito algum de exigir uma indenização. Apesar disso, o Estado peruano foi levado a julgamento.

## O REQUISITO DE DESEMPENHO: CASO ETHYL

O art. 10.9 proíbe aos países receptores de investimentos de impor certos tipos de requisitos de desempenho aos investidores como uma condição de entrada e estabelecimento. Entre as exigências estão: de alcançar determinada porcentagem de conteúdo nacional; comprar, utilizar ou outorgar preferências a bens produzidos no território onde estão estabelecidos; e exigências para transferência de certas tecnologias ou conhecimentos exclusivos para o país hospedeiro.

A preocupação aqui é a incerteza de que a medida poderia ser usada contra qualquer resolução que restringisse a importação ou exportação de bens, ou impusesse qualquer cota ou tarifa, que estivesse ou não relacionado com uma empresa determinada, ou como uma condição de investimento. Que, em vários casos, tem sido argumentado, que uma proibição de importação constitui uma exigência de desempenho. No caso da empresa Ethyl, alegou que a proibição de importação de MMT teve o efeito de um requisito de desempenho, porque efetivamente forçou a empresa a produzir o produto no mercado interno em vez de importar. O caso foi resolvido extrajudicialmente a favor do demandante, mantendo assim a incerteza.

Por este artigo, quaisquer iniciativas peruanas para desenvolver no futuro, requisitos de desempenho para os investimentos, estarão apenas determinadas pelos chamados mecanismos voluntários das próprias empresas, que se implementarão por meio de seus códigos de conduta e outros instrumentos de autorregulação expressos em discursos de responsabilidade socioambiental empresarial; caberá à sociedade peruana esperar as boas práticas ambientais, fruto da consciência ambiental das empresas, porque mesmo no capítulo ambiental no art. 18.5 sobre as medidas para melhorar o Desempenho Ambiental, somente se promovem mecanismos flexíveis e voluntários para a proteção do meio ambiente.

O Capítulo sobre investimentos do TLC inclui uma série de disposições que, em vez de incentivar melhores práticas de investimentos, reduz a capacidade do Peru para regular os IEDs e vinculá-los com os objetivos de desenvolvimento nacional (FAIRLIE *et al.*, 2006). Assim, o Peru, ficará impossibilitado de exigir um comportamento responsável aos investidores estrangeiros, e será muito vulnerável de cair em disputas entre investidores e o Estado.

Os precedentes são claros, os interesses das empresas estrangeiras são colocados acima das legislações nacionais de proteção ao meio ambiente e da saúde dos seus habitantes. Os casos como do Metalclad, do Ethyl e o S. D. Myers refletem claramente muitas das piores falhas e os efeitos do regime de arbitragem internacional, que é baseado

em estruturas destinadas a dar preferência aos interesses privados contra os interesses públicos ou do meio ambiente.

Neste sentido, é evidente que o estabelecimento de acordos-quadro e acordos específicos visa o desenvolvimento gradual de um sistema de “blindagem do investimento” contra eventuais riscos e perdas pela acumulação gradual de garantias e benefícios para os IEDs (MENDOZA, 2008).

Para o Peru, a assinatura do TLC com os EU esteve focada unicamente em destacar o fator econômico, de assegurar um acesso preferencial às exportações de caráter permanente, atrair investimentos, estabelecer regras claras e duradouras para o comércio de bens e serviços. Com razão, Celli (2006) diz que “a tendência é que sejam firmados tratados constitutivos de zona de livre comércio em que se privilegiam mais os aspectos comerciais e econômicos”, que, propriamente ter preocupação para o meio ambiente, ou com o desenvolvimento autônomo e sustentável, com a inclusão de temas e programas que tivessem como beneficiários últimos as populações abrangidas.

## **O CAPÍTULO DO MEIO AMBIENTE NO TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO DO PERU E OS ESTADOS UNIDOS**

A preocupação ambiental em nível internacional começa no ano de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia. A Conferência de Estocolmo levou a criação do Programa das Nações Unidas do Meio Ambiente — PNUMA, principal órgão das Nações Unidas na esfera ambiental.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, instituída em 1985, emitiu seu relatório em 1987 Nosso Futuro Comum (conhecido também como “Relatório Brundtland”). Este relatório foi a primeira articulação sistemática do conceito de “desenvolvimento sustentável”<sup>(5)</sup>; tornando-se a base para uma análise aprofundada de todas as atividades internacionais ambientais, pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED), como a realizada em 1992 no Rio de Janeiro, Brasil (UNEP, 2004).

Os debates sobre assuntos ambientais na UNCED, que ocorreram em paralelo à Rodada Uruguai (1986-1994), instigaram a discussão de questões ambientais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). E, principalmente, a controvérsia “atum-golfinho”<sup>(6)</sup> envolvendo o uso de restrições comerciais com propósitos ambientais,

---

(5) Desenvolvimento sustentável “O desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991).

(6) Os Estados Unidos em virtude de sua lei sobre a proteção dos mamíferos marinhos, atendendo ao seu setor de pesca e às reivindicações de organizações ambientalistas, impuseram restrições às importações de atum mexicano, cuja técnica de captura implicasse numa elevada taxa de mortalidade acidental de golfinhos. Tais medidas prejudicaram o México que, prontamente, acionou o GATT para a defesa de seus interesses comerciais, os EU e México chegaram a uma solução extrajudicial. A conclusão do GATT foi que as regras não permitem que um país tome ações no sentido de impor suas leis a outro, mesmo para proteger recursos naturais ou animais (ALMEIDA *et al.*, 2004).

entre os Estados Unidos e o México, surgida em 1991 e estendida ao longo de 1992, foi um catalisador da “reação ambiental” no GATT.

No âmbito dos tratados de livre comércio, o primeiro acordo comercial no qual se discutiu o tema ambiental foi NAFTA. E diante todos os acordos comerciais celebrados pelos Estados Unidos, incluem disposições ambientais no corpo do acordo, seguindo um padrão semelhante. Todos os acordos são acompanhados por um Acordo de Cooperação Ambiental (ECA) (OCDE, 2008).

O TLC Peru-EU contém disposições no corpo do acordo que faz referência ao meio ambiente e proteção ambiental no preâmbulo. Um artigo sobre a Diversidade Biológica, além de incluir um anexo inovador na Gestão do Setor Florestal, reconhecendo as consequências ambientais e econômicas do comércio relacionado com a exploração madeireira ilegal e ao comércio ilegal de animais selvagens (OCDE, 2008).

O Capítulo 18 do Meio Ambiente contém disposições pormenorizadas sobre níveis de proteção (art. 18.1), acordos ambientais (art. 18.2), aplicação das leis ambientais (art. 18.3), regras processuais (art. 18.4), mecanismos para melhorar o desempenho ambiental (art. 18.5), conselho de assuntos ambientais (art. 18.6), oportunidades para a participação do público (art. 18.7), solicitações sobre assuntos de cumprimento (art. 18.8), registros de fatos e cooperação relacionados (art. 18.9), cooperação ambiental (art. 18.10), diversidade biológica (art. 18.11), consultas ambientais e procedimento do painel (art. 18.12), relação com os acordos ambientais (art. 18.13), definições (art. 18.14), acordos cobertos (Anexo 18.2), gestão do setor florestal (Anexo 18.3.4).

O art. 18.3 chama especial atenção sobre a aplicação e observância das leis ambientais e dispõe que “uma parte não deixará de aplicar efetivamente sua legislação ambiental, através de um curso de ação, ou inação, sustentado o recorrente, de maneira que afete o comércio entre as partes...” (Literal 1.a). Deste modo, o tema comercial é considerado acima da proteção ao meio ambiente. Assim, a aplicação e a observância das leis ambientais no TLC determinam-se na medida a que se afeta ao comércio entre as partes; somente no caso que a inaplicabilidade das leis ambientais tenha efeito negativo no comércio e nos investimentos entre ambas as partes serão consideradas como uma violação a tais leis.

Para Fairlie (*et al.*, 2006), neste artigo, existe um dualismo, uma vez que em alguns casos fala-se de leis ambientais no âmbito do Tratado e em outras da legislação ambiental interna. O primeiro é muito restritivo e só é considerado violado quando afeta o comércio entre as partes. Enquanto o segundo, como é entendido no contexto do TLC, não garante de forma explícita a proteção do meio ambiente, exclusivamente é apresentado como um conjunto de exortações sem força de lei.

O art. 18.4 promove a adoção de regras de procedimento em caso de violação da legislação ambiental. No entanto, na prática, não garante a aplicação efetiva da legislação ambiental nacional, tendo em vista o disposto no art. 18.2. Nos termos do TLC, apenas violações às leis ambientais que afetam o comércio e os investimentos serão punidos. Além disso, há limitações no estabelecimento e aplicação de sanções por perdas e danos

contra o meio ambiente, que é de especial importância no caso das indústrias extrativas (FAIRLIE, *et al.*, 2006; BARANDIARÁN, 2008).

Ao contrário do que ocorre com as regras que garantem os direitos dos investidores, que são obrigatórias no âmbito do TLC, a cláusula ambiental é obviamente voluntária. Claramente estabelecido no art. 18.5 sobre as medidas para melhorar o desempenho ambiental, somente se promove ou incentiva a adoção de mecanismos “flexíveis e voluntários” para a proteção do meio ambiente, mas não se fala nada em estabelecer compromissos responsáveis e obrigatórios para a correta gestão ambiental por parte das empresas. Na prática, essa terminologia ambiental não vale nada, como nos exemplificam as disputas na esfera do NAFTA, considerando que os tribunais de arbitragem estabelecidos para julgar controvérsias protegem os direitos dos investidores.

Os representantes democratas da Câmara dos Estados Unidos promoveram a renegociação do capítulo meio ambiente do TLC, cujo Protocolo de Emenda foi acordado em junho de 2007. O Anexo de Gestão do Setor Florestal é parte do Protocolo de Emenda e prevê medidas concretas que as partes, em especial o Peru, terão de cumprir e melhorar para a gestão do setor florestal e a promoção do comércio de produtos madeireiros.

Em dezembro de 2007, mediante a Lei n. 29.157, o Congresso peruano deu plenas faculdades ao governo para legislar questões relativas à implementação do TLC e dar cumprimento aos acordos assumidos na assinatura do tratado de livre comércio, em especial, o Anexo sobre Gestão Florestal, para o qual o governo promulgou noventa e nove Decretos Legislativos, referentes especificamente a assuntos ambientais para facilitar e permitir o aproveitamento dos recursos naturais, além de promover a criação do Ministério do Meio Ambiente<sup>(7)</sup>.

A promulgação dos Decretos Legislativos tem propiciado reformas no sistema jurídico peruano e modificações altamente questionadas, especialmente relacionadas à promoção de atividades extrativas que reformulam o sistema de distribuição de terras, água, bosques, direitos das comunidades campesinas e povos indígenas; e não se consegue um consenso no parlamento, constitui temas de conflito social. Segundo a Defensoria do Povo, no Peru em 2008 existiam 177 conflitos sociais dos quais mais da metade relacionados a questões ambientais<sup>(8)</sup>.

No Peru, muitos dos conflitos e controvérsias entre Estado, sociedade e investidores estrangeiros têm girado em torno a temas relacionados com o controle e distribuição dos ingressos gerados pela exploração dos recursos naturais, pelas consequências da extração destas riquezas naturais, contra a pouca sensibilidade de proteção do meio ambiente pelas multinacionais dedicadas à agricultura de exportação, à pecuária, à atividade de mineração, à derrubada de árvores, e pela diferença entre a visão ocidental e a forma de concepção dos indígenas do meio ambiente.

---

(7) Em 14 de maio de 2008 publicou-se no diário oficial *El Peruano* o *Decreto Legislativo n. 1.013*, mediante o qual aprovou-se a lei de criação, organização e funções do Ministério do Meio Ambiente.

(8) CASTILLO, Laureano del. *Decretos legislativos — nuevos focos de conflictos*. Disponível em: <<http://www.redge.org.pe/noticias/notas-de-prensa/decretos-legislativos-nuevos-focos-de-conflictos>> Acesso em: 10.12.2009.



A concepção do meio ambiente para os indígenas é mística, sagrada e representa a fonte de vida. O indígena, desde seus antepassados, vive numa inter-relação harmoniosa com o meio ambiente. Diferente da visão ocidental que vê os recursos naturais desde uma perspectiva de produtivismo e de uso comercial. Demonstrando assim, que o problema dos conflitos é social, ambiental e cultural como diz a vice-presidente da *Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana* — AIDSESEP Daysi Zapata “Esta é uma luta para defender a nossa floresta, para defender nossos recursos naturais, para defender nossa cultura e o território em que vivemos”<sup>(9)</sup>.

O TLC Peru-EUA, desde o início de sua negociação, gerou mobilizações na sociedade peruana em rechaço a sua assinatura pelo governo peruano. E a promulgação dos Decretos Legislativos com o objetivo de implementar o TLC levou a uma grande paralisação que se iniciou em nove de agosto de 2008 e provocou a revogação dos Decretos Legislativos ns. 1.015 e 1.073 relativos à posse de terras nas comunidades campestres e indígenas, que modificava as características de propriedade da água, terra, da floresta amazônica com o objeto de facilitar a transferência para o investimento privado.

Desde agosto de 2008 até o mês de junho de 2009, aumentaram os conflitos sociais em torno da revogação dos Decretos Legislativos, relacionada a temas ambientais, registrando-se 273 conflitos segundo a Defensora do Povo. Os indígenas da AIDSESEP e outros grupos da Amazônia exigiram a revogação dos Decretos Legislativos ns. 1.090, sobre a Lei de Florestas e Fauna Silvestre e 1.064 sobre o aproveitamento de Terras de Uso Agrário.

O conflito mais sangrento e severo ocorreu em 5 de junho de 2009, na província de Bagua, com 34 peruanos mortos. Foi o pior conflito social desde que o presidente Alan García tomou posse em 2006 e que causou a renúncia do cargo de Primeiro Ministro a Yehude Simon.

Depois do confronto do 5 de junho de 2009, Yehude Simon, defendeu a derogatória dos Decretos Legislativos. Segundo ele, para “evitar que se derrame mais sangue”<sup>(10)</sup> e chegar a um acordo com os povos indígenas. Em 18 de junho de 2009, o pleno do Congresso da República aprovou a revogação, mais uma vez, dos Decretos Legislativos ns. 1.090 e 1.064, decretos amplamente rechaçados pelas comunidades nativas da selva que originaram o violento protesto na cidade de Bagua.

O presidente Alan Garcia, em um discurso para chamar a uma conciliação social, lembrou que o objetivo dos decretos emitidos há um ano sobre a floresta era proteger a Amazônia da exploração madeireira ilegal, do contrabando de madeira, de plantações ilegais de coca, do tráfico de drogas e de mineração informal, bem como para proteger a depredação e contrabando de espécies animais na Amazônia; além de cumprir com os compromissos assumidos no TLC Peru-EUA. Ele diz “Queríamos trazer ordem e isso também era uma demanda dos ambientalistas e setores progressistas do Congresso norte-americano na negociação para alcançar um acordo de livre comércio com os Estados

(9) Declaração disponível em: <<http://www.aidesep.org.pe/index.php?codnota=733>> Acesso em: 10.12.2009.

(10) Informação disponível em: <<http://elcomercio.pe/noticia/301657/simon-acuerdo-pedir-derogacion-l-1090-1064-no-derrota-gobierno>> Acesso em: 8.10.2009.

Unidos”<sup>(11)</sup>. Ele reconheceu, no entanto, que não falou com os líderes das comunidades nativas, para informar o real propósito dos decretos legislativos promulgados pelo executivo.

## CONCLUSÕES

O capítulo sobre investimentos do TLC Peru-EUA, na medida em que abrange praticamente todos os setores da economia, poderia gerar no futuro uma série de litígios entre o Estado peruano e as empresas estadunidenses. Por privilegiar mais os interesses dos investidores, poderia ter efeitos negativos significativos sobre a condução das atividades da mineração, da exploração dos recursos naturais, na medida em que se protegem os interesses das empresas, ignorando os danos ambientais que estas geram.

O capítulo referente ao meio ambiente não protege as normativas ambientais frente ao mecanismo investidor-Estado. Mas ainda vemos a primazia dos interesses econômicos sobre o meio ambiente, como estão estabelecidas no capítulo sobre investimentos, as vantagens que terão os grupos de investidores frente ao meio ambiente. Por isso, cabe-nos perguntar: Será que TLC contribuirá eficazmente para o desenvolvimento sustentável nacional e ao benefício de toda a população as concessões feitas pelo Peru e as outorgadas pelos Estados Unidos ao Peru? Os precedentes exemplificados no âmbito do NAFTA já nos indicam que as preocupações ambientais são insignificantes frente aos interesses dos investidores estrangeiros, o comércio está acima da proteção ao meio ambiente.

Contrariamente às leis ambientais dos EUA, que controlam suas empresas poluidoras, por intermédio da Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency*), as leis peruanas sobre proteção ambiental existente foram deliberadamente concebidas, durante o governo de Fujimori na década de 1990 para serem fracas e proporcionar facilidades e garantias para os investidores estrangeiros em diversos setores. Estas promoções do investimento estrangeiro foram desenvolvidas com uma visão parcial, focado apenas em destacar os seus benefícios e vantagens econômicas para o Peru, mas carece de visão crítica e realista sobre os custos inevitáveis que também produzem. O subterfúgio usado é “atrair investimentos”; pouca atenção é dada à proteção do meio ambiente ou à saúde da sociedade peruana.

Estas deficiências de legislação ambiental no Peru foram demonstradas pelo número significativo de Decretos Legislativos promulgados pelo Presidente Alan Garcia, que visavam facilitar o acesso e a utilização dos recursos naturais. O TLC Peru-EUA seguirá gerando conflitos sociais como aconteceram desde a sua assinatura em 2005, que causou enormes mobilizações, especialmente entre os camponeses que eram os mais prejudicados pela eliminação de tarifas e proteções comerciais. Os conflitos sociais no Peru encontram-se latentes, principalmente pela diferença de visão do governo, por estar baseada na

---

(11) Informação disponível em: <<http://elcomercio.pe/noticia/302117/presidente-garcia-reconocio-error-gobierno-al-no-consultarl-representantes-nativos>> Acesso em: 8.10.2009.

lógica de comércio e de mercadoria frente ao qual a população reclama uma maior sensibilidade por parte das multinacionais poluidoras para com o meio ambiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, T. Luciana; DUTRA, H. Paula; D'ANCONA Mauro. Comércio e meio ambiente. *Economía Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 1, abr./jun. 2004.

BARANDIARÁN, G. Alberto. *Análisis de la institucionalidad ambiental en los decretos legislativos de la implementación del TLC Perú — EEUU*. Peru: Red Peruana por una Globalización con Equidad — RedGE, 2008.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo. *Comercio y medio ambiente en Latinoamérica y el Caribe: prioridades y retos*, 2005.

CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI J. Umberto; ROCHA A. Leandro (coords.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.

CMMAD. Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro, 1991.

ECHAVE, Víctor. *La desregulación de la inversión extranjera en los TLCs y sus posibles efectos en la actividad minera*. Lima: Corporación, 2006.

FAIRLIE, R. Alan; QUEIJA, S. Sandra; RASMUSSEN, A. Milagros. *Tratado de libre comercio Perú — EEUU: un balance crítico*. Lima, 2006.

IISD. The International Institute for Sustainable Development. *NAFTA's chapter 11 and the environment: addressing the impacts of the investor-state process on the environment*. Canadá: IISD, 1999.

MENDOZA, N. Armando. *TLC: blindando la inversión extranjera, tratamiento de las inversiones en el tratado de libre comercio y acuerdo de asociación comunidad Andina — Unión Europea CAN-UE*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, 2008.

MORÓN, Eduardo *et al.* *Tratado de libre comercio con los Estados Unidos: una oportunidad para crecer sostenidamente*. Lima: Centro de Investigación de Universidad del Pacífico, 2005.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Relationships between international investment agreements. OECD Trade and Environment Working Paper*, 2004.

\_\_\_\_\_. Update on environment and regional trade agreements: developments in 2007. *OECD Trade and Environment Working Paper*, 2008.

PERU. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. *TLC Perú-Estados Unidos: nociones claves*. Peru: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2005.

PUBLIC CITIZEN. Public Citizen's Global Trade Watch. *NAFTA's threat to sovereignty and democracy: the record of NAFTA chapter 11 investor-state cases 1994-2005*, feb. 2005.

UNEP. United Nations Environment Programme. *The use of economic instruments in environmental policy: opportunities and challenges*. Geneva: UNEP, 2004.

## RESENHA

### José Hernández e o Gaúcho Martín Fierro

Márcio Bobik Braga<sup>(\*)</sup>

Conforme destaca o crítico literário contemporâneo Julio Ramos “Escrever, a partir de 1820, respondia à necessidade de superar a catástrofe — o vazio de discurso, o cancelamento das estruturas — que as guerras tinham provocado. Escrever, nesse mundo, era dar forma ao sonho modernizador; era civilizar, ordenar o sem-sentido da barbárie americana”.<sup>(1)</sup> A fala de Ramos destina-se a Domingo Faustino Sarmiento e sua obra *Facundo* ou *Civilização e Barbárie*. Muitos autores, como Sarmiento, defendiam, no século XIX, uma modernização da América tendo como referência as cidades europeias, o liberalismo de Adam Smith e David Ricardo e uma educação universal. Alguns autores, entretanto, perceberam que esse processo civilizatório excluía os gaúchos e o interior de boa parte da América do Sul. Tratava-se de uma “modernização” que privilegiava apenas uma classe interessada nos lucros do comércio internacional. Um desses autores foi o argentino José Hernández (1834 — 1880), um dos representantes do gênero da poesia gauchesca. Sua obra maior foi o poema Martín Fierro, que apareceu pela primeira vez em 1872 e que relata o sofrimento de um pobre gaúcho dos pampas argentinos que é recrutado pelas forças do exército para lutar contra os índios “selvagens” da fronteira. Mais do que a obra, a arte e a estética, existe a denúncia. Hernández era também jornalista e defensor da causa federalista contra o poder e arbitrariedade do Partido Unitário de Buenos Aires. Foi crítico dos conflitos da Região do Prata e opositor de Sarmiento, que ocupou a presidência da Argentina entre 1868 e 1874. De certa forma, Martín Fierro pode ser considerado a antítese de Facundo. Conforme destaca nossa crítica literária Bella Jozef, “Por sobre as lutas entre unitários e federais, agiganta-se, ao lado do Facundo, de Sarmiento, representando, ambas, as duas faces da nacionalidade argentina. Muita tinta terá corrido para explicar as posições de seu autores”.<sup>(2)</sup> A seguir, apresentamos

---

(\*) PROLAM/USP.

(1) RAMOS, Julio. *Desencontros da modernidade na América Latina: literatura e política no século 19*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. p. 28.

(2) JOZEF, Bella. *História da literatura hispano-americana*. 4. ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. p. 55.

fragmentos do poema Martin Fierro, em que se pode ler a denúncia da barbárie em que foi submetido o gaúcho dos pampas argentino no final do século XIX.

**Martin Fierro**  
**(fragmentos)**

No tiene hijos, ni mujer,  
Ni amigos, ni protetores,  
Pues todos son su señores  
Sin que ninguno lo ampare-  
Tiene la suerte del güey-  
Y dónde irá el güey que no are.

Su casa es el pajonal,  
Su guarida es el desierto;-  
Y si de hambre medio muerto  
Le echa el lazo a algún mamón,  
Lo persiguen como a plaito,  
Porque es un gaucho ladrón.

Y si de un golpe por ahí  
Lo dan güelta panza arriba,  
No hay una alma compasiva  
Que le rece una oración-  
Tal vez como cimarrón  
En una cueva lo tiran.

Él nada gana en la paz  
Y es el primero en la guerra-  
No le perdonan si yerra  
Que no saben perdonar;-  
Porque el gaucho en esa tierra  
Sólo sirve pa votar.

Para él son los calabozos,  
Para él las duras prisiones-  
En su boca no hay razones  
Aunque la razón le sobre,  
Que son campanas de palo  
Las razones de los pobres.

Si uno aguanta es gaucho bruto-  
si no aguanta es gaucho malo-  
Desde azote, dele palo!  
Porque es lo que él necesita!-  
De todo el que nació gaucho-  
Ésta es la suerte maldita.

**Revista Cadernos PROLAM/USP**  
**Brazilian Journal of Latin American Studies**

**Normas de Editoriais**

**Foco e Escopo**

1. De acordo com a política editorial adotada pela revista, somente serão analisados, para eventual publicação, artigos, resenhas, documentos e ensaios de conteúdo inédito, tanto no país quanto no exterior. Esses textos são aqui genericamente designados “artigos” ou “artigo”. Além disso, o conteúdo do artigo deverá estar claramente relacionado com o tema da *Integração Latino-americana*, podendo adotar diferentes perspectivas, tais como a social, política, econômica, jurídica, histórica, cultural, artística, de comunicação social. Espera-se que o artigo contribua de modo significativo ao avanço do conhecimento científico no tema da integração latino-americana.

2. Resenhas de livros recentemente publicados poderão ser consideradas para publicação, mas, de modo geral, não serão aceitas resenhas temáticas e textos essencialmente descritivos.

3. Os autores dos artigos aprovados não serão remunerados a qualquer título. A eventual publicação do artigo na revista implicará na automática transferência dos direitos autorais ao Prolam/USP. A aprovação do artigo para publicação na versão impressa da revista abrange também sua eventual publicação em mídia digital e sua inserção nos sistemas de bibliotecas da USP.

4. O artigo submetido à revista para análise deverá ser escrito em português, inglês ou espanhol e, caso seja aprovado, será publicado no idioma em que tiver sido submetido para análise.

5. Anexos muito longos ou complexos para serem publicados, bem como as bases de dados necessárias para reproduzir os resultados empíricos do trabalho, serão oferecidos aos leitores em versão virtual.

6. Caso o artigo seja aceito para publicação, seu autor receberá 3 (três) exemplares do número da revista correspondente.

7. Os artigos submetidos à revista para análise serão avaliados pelo Corpo Editorial, com o auxílio de dois consultores *ad hoc* que serão escolhidos pelo Editor. As atividades dos consultores *ad hoc* são realizadas de forma duplamente anônima: o autor não saberá quem são os consultores *ad hoc*, nem eles quem é o autor. Dessa análise, poderá resultar a aceitação do artigo, condicionada, ou não, à realização de alterações pelo respectivo autor; a sua rejeição, com ou sem a recomendação de nova submissão depois de modificações; ou a sua rejeição definitiva. No caso de uma segunda submissão, a rotina de análise se repetirá até que uma decisão final de rejeição ou aceitação seja alcançada. O processamento do artigo é conduzido pelo Editor, a quem compete a comunicação com o respectivo autor.

8. A decisão final quanto à publicação dos artigos cabe ao Corpo Editorial, que se reúne ordinariamente para decidir a composição de cada um dos números da revista, por recomendação do Editor. A aprovação do artigo para publicação será comunicada por escrito ao seu autor.

**Limitação de Responsabilidades**

As opiniões, interpretações e análises contidas em cada artigo publicado são de exclusiva e inteira responsabilidade dos respectivos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Prolam/USP.

## Termos de Uso

É permitida a cópia, reprodução e distribuição de textos, imagens, dados e demais arquivos, no todo ou em parte, em qualquer formato ou meio, desde que sejam observadas as seguintes regras:

a. O uso do material copiado deve se destinar apenas a fins educacionais, de pesquisa, uso pessoal, circulação interna ou outros usos não comerciais. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

b. O material deve ser reproduzido sem sofrer qualquer alteração ou edição de conteúdo em relação ao original.

c. A reprodução deverá ser acompanhada da citação da fonte, no seguinte formato: Fonte: Revista Cadernos Prolam/USP. Brazilian Journal of Latin American Studies.

d. Os nomes e endereços informados na revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

## Diretrizes para Autores

Para submeter um artigo à revista, o autor deverá fornecer o texto em formato digital, como um arquivo produzido pelo programa *Microsoft Office Word*. Gráficos devem ser enviados em arquivo separado. Cada autor deverá se identificar com nome, endereço eletrônico, titulação, instituição a que pertence, localidade e país. O texto contido no arquivo deverá observar as seguintes normas:

a. O texto deverá ser digitado com o tipo *Times New Roman* de corpo 12, com espaçamento 1,5 entre linhas. As margens esquerda, direita, superior e inferior, de cada lauda, deverão ser de 3 cm.

b. Os artigos deverão ter, no máximo, 25 laudas, e as resenhas bibliográficas não deverão ultrapassar 10 laudas.

c. O artigo, escrito em português, espanhol ou inglês, deverá ser apresentado com título em português e inglês e com um resumo de cerca de 100 palavras — em português e em inglês — que ofereça visão sumária do seu objetivo, metodologia empregada e dos principais resultados alcançados.

d. Os gráficos, mapas e outros elementos gráficos deverão ser apresentados na forma de arte-final, sendo sua nitidez requisito indispensável para eventual aceitação do artigo para publicação.

e. Equações matemáticas deverão ser alinhadas à esquerda e numeradas sequencialmente à direita. Deverão ser digitadas no próprio texto com o uso do processador de equações do *Microsoft Office Word*. Deverá ser utilizada a convenção-padrão daquele programa para formatação dos diferentes tipos de entidades que aparecem nas equações (símbolos matemáticos, texto, vetores etc.). Quando a derivação delas for apresentada de modo sintético, o autor fornecerá a derivação completa anexa, para facilitar as atividades dos consultores *ad hoc* e do Corpo Editorial.

f. A referência completa de todos os textos citados deverá ser apresentada no fim do artigo, em ordem alfabética, conforme indica a Associação Brasileira de Normas Técnicas/ABNT por meio da NBR 6023, contendo: no caso de livros — nome completo do autor, título completo, nome e número da série ou coleção (se houver), edição, local, editora, ano da publicação; e, no caso de artigos de periódicos — nome completo do autor, título completo do artigo, título completo do periódico, local, número das páginas, mês e ano da publicação.

Exemplo:

HICKS, John Richard. *Value and capital*. Oxford: Clarendon Press, 1974.

HICKS, John Richard. Mr. Keynes and the “classics”: a suggested interpretation. *Econometrica*, v. 5, n. 3, p. 147-155, abr. 1937.

HICKS, John Richard. Ricardo's theory of distribution. In: PESTON, MAURICE HARRY; CORRY, BERNARD. (Eds.). *Essays in honour of Lord Robbins*. London: Weidelfeld, 1972.

g. As notas de rodapé deverão ser numeradas sequencialmente, digitadas em tipo *Times New Roman* de corpo 10, com espaçamento 1 entre linhas, e deverão ser utilizadas parcimoniosamente.

h. As citações bibliográficas deverão ser incluídas no próprio texto e devem aparecer como indica a Associação Brasileira de Normas Técnicas/ABNT por meio da NBR 10520, por exemplo, ao formato “Hicks (1939)” ou “Hicks (1939, p. 36-37)” ou “(HICKS, 1939, p. 36-37)”.

i. As tabelas deverão ter título, ser numeradas sequencialmente e todas as colunas e linhas rotuladas. Deverão ser digitadas no tipo Arial de corpo 9, com espaçamento 1 entre linhas.

### **Itens de Verificação para Submissão**

Os examinadores designados para a análise do artigo submetido à revista verificarão se o texto preenche os requisitos formais e materiais acima mencionados e também verificarão se:

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. O examinador justificará sua manifestação em “Comentários ao Editor”.

2. Todos os endereços de páginas na Internet (URLs), incluídos no texto (Ex.: <http://www.ibict.br>), estão ativos e prontos para acesso.

3. O texto emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); com figuras e tabelas inseridas no corpo do texto e não em seu final.

Serão devolvidos aos autores os artigos que não estiverem de acordo com as normas aqui estabelecidas.



