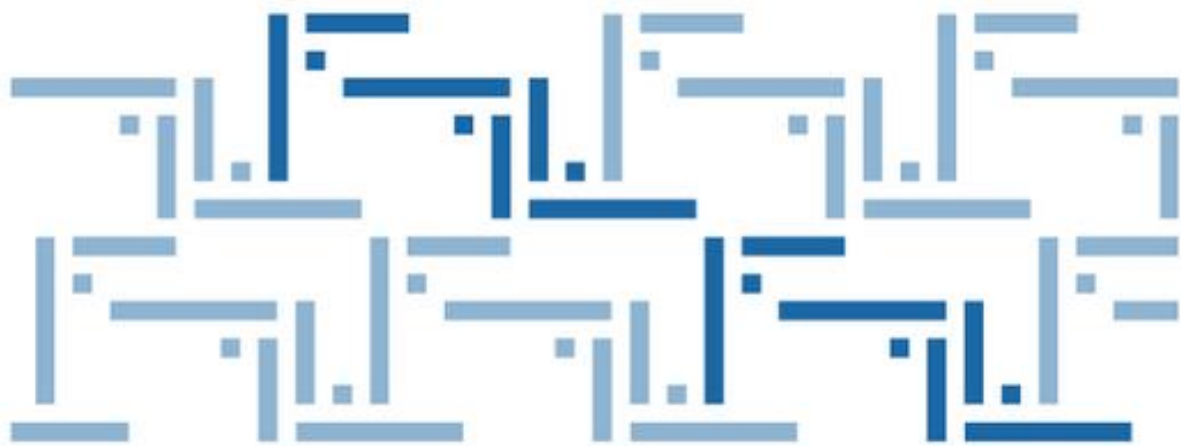


revista de   
ESTUDOS & PESQUISAS  
sobre as **AMÉRICAS**



V.9 N.1  
2015

# Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas

ISSN 1984-1639

## Editor Chefe

Leonardo Cavalcanti, Universidade de Brasília

## Comitê Editorial

Rebecca Lemos Igreja, Universidade de Brasília  
Jacques de Novion, Universidade de Brasília  
Cristhian Teófilo da Silva, Universidade de Brasília

## Conselho Editorial

Benício Viero Schimidt, Universidade de Brasília  
Wilson Fernandez, Universidad de la República, Uruguay  
Ana Maria Fernandes, Universidade de Brasília  
Arno Vogel, Universidade Estadual do Norte Fluminense  
Gustavo Vega, Colégio de México, México  
Mireya Suárez, Universidade de Brasília  
Mirian Jimeno, Universidad Nacional de Colombia, Colômbia  
Patricio Valdivieso, Pontificia Universidade Católica de Chile, Chile  
Ronald Inglehart, Universidade de Michigan, EUA  
Timothy Power, University of Oxford, Inglaterra  
Victor Armony, Université du Québec à Montréal, Canadá  
Afrânio Mendes Catani, Univesidade de Brasília  
Maria Tereza Sierra, CIESAS, México

## Produção Editorial

Secretaria Executiva e edição: Gabriela Martins Costa Pinheiro  
Assistente Administrativo: Paulo Roberto Souza

Copyright © 2014

ByCentro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC)  
Universidade de Brasília (UnB)

É permitida a reprodução dos artigos desde que se mencione a fonte

Universidade de Brasília (UnB)  
Reitor: Ivan Marques de Toledo Camargo  
Vice-reitor: Sônia Nair Bão

Instituto de Ciências Sociais  
Diretor: Sadi Dal Rosso  
Vice-Diretor: Carlos Emanuel Sautchuk

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC)  
Diretor: Simone Rodrigues Pinto  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação: Luiz Guilherme de Oliveira

A correspondência comercial deve ser enviada para **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** Campus Universitário Darcy Ribeiro - Multiuso II, 1º piso, Brasília – Distrito Federal - Asa Norte CEP 70910-900 Brasília – DF Brasil

A **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (ISSN 1984-1639) é uma publicação semestral do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UnB), indexada em bases de dados Nacionais e Internacionais, como o LATINDEX, DOAJ, Sumários e periódicos CAPES. Na classificação QUALIS da CAPES está situada como B1 na área Interdisciplinar. A revista aceita trabalhos inéditos sob a forma de artigos, resenhas de livros ou entrevistas.

Os trabalhos deverão contemplar (i) a discussão dos grandes temas e problemas que caracterizam o pensamento sobre as Américas; (ii) a ênfase nos estudos comparativos e interdisciplinares; e (iii) a consistência com as linhas de pesquisa do programa de pós-graduação do CEPPAC. A Revista publica trabalhos em português, espanhol e inglês. Poderão ser publicados trabalhos em outras línguas, a critério do Comitê Executivo.



# Índice de Artigos

## Artigos

1. Contra o “vazio teórico” da ALBA, uma análise propositiva a partir da lei do valor ..... 1
2. As experiências de integração da ALALC e ALADI ..... 27
3. Brasil e Argentina: uma análise do comércio de produtos da linha branca ..... 57
4. El control de la sucesión: reeleccion y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina ..... 81
5. ¿Democracia participativa en la Ciudad de Buenos Aires? Un análisis sobre el desempeño de los mecanismos de participación ciudadana ..... 104
6. Estado e empresariado rural no novo desenvolvimentismo argentino: trajetória histórica, interesses e o conflito em torno das retenções ..... 132
7. Movimentos indígenas na América Latina em perspectiva regional e comparada ..... 165
8. Instituições, Território e Sistemas Agroindustriais: uma proposta de análise histórico-comparativa ..... 207
9. La internacionalización productiva en América Del Sur: elementos políticos y culturales contributivos en la elaboración de estrategias de inversiones en Bolivia. .... 228

## **Resenha**

**10.** Resenha do livro Schneider, Ben Ross (2013), Hierarchical Capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development, Cambridge: Cambridge University Press ..... **242**

# Contra o “vazio teórico” da ALBA, uma análise propositiva a partir da lei do valor

---

Raphael Lana Seabra<sup>1</sup>  
Heloisa Marques Gimenez<sup>2</sup>

## Resumo

Devido a sua curta vida, nos deparamos com a dificuldade de determinar qual seria a estrutura teórica da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), o que sugere certo descompasso em relação a sua orientação política anti-imperialista. Temos como objetivo e hipótese que seu caráter *alternativo* não se fundamenta na simples recusa do modelo vigente de integração, mas que é possível compreender que grande parte da fundamentação da ALBA reside na superação da vigência da lei do valor a nível internacional, uma vez que os mecanismos de intercâmbio compensado e economia de troca não são apenas elementos políticos, mas sim alguns dos possíveis modos de enfrentar as manifestações das transferências de valores, da mais-valia extra, da especialização produtiva e do padrão de acumulação capitalista entre os países membros do bloco.

**Palavras chave:** Aliança Bolivariana – Integração Regional – Teoria do Valor-Trabalho – América Latina

\*\*\*

## Resumen

Debido a su corta vida, se enfrenta la dificultad de determinar cuál es el marco teórico de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), lo que sugiere algún desajuste con su orientación política anti-imperialista. Partimos del objetivo e hipótesis de que su carácter alternativo no se basa en la simple negativa del actual modelo de integración, pero que es posible comprender que gran parte de los fundamentos del ALBA radican en la superación de la fuerza de la ley del valor a nivel internacional, ya que los mecanismos de intercambio compensado y economía de intercambio no son sólo elementos políticos, pero algunas de las posibles formas de abordar las manifestaciones de transferencia de valores, de la plusvalía extra, de la especialización productiva y el patrón de acumulación capitalista entre los países miembros del bloque.

**Palabras clave:** Alianza Bolivariana - Integración regional - teoría del valor-trabajo - América Latina

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, autor de *a Via Venezuelana ao Socialismo* pela editora CRV, 2014, e autor/organizador de *Marxismo e Dependência: contribuições ao pensamento crítico latino-americano* pela editora Insular, 2015. Contato: raphaelseabra@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (IREL/UnB) e Mestre em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Desenvolve pesquisas sobre fronteiras, segurança e defesa, integração regional e relação bilateral Bolívia-Brasil. Contato: heloisagimenez@gmail.com

**Abstract**

Due its short life, we are faced with the difficulty of determining what would be the theoretical structure of the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), what suggests a kind of mismatch for his anti-imperialist political orientation. We have as objective and hypothesis that its *alternative* character is not based on a simple refusal of the current model of integration, but that it is possible to understand that much of the argument of the ALBA lies in overcoming the validity of value law at international level, once the mechanisms of offset exchange and barter economy are not just political elements, but some of the possible ways of fronting the manifestations of transfers of values, the extra surplus-value, productive specialization and the capitalist accumulation pattern between the member countries of the block.

**Key-words:** Bolivarian Alliance – Regional Integration – Labor-Value Theory – Latin America

\*\*\*

**Introdução**

O presente artigo tem por objetivo central apresentar alguns elementos que tornam a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) um processo de integração latino-americana realmente alternativo e inédito na região dentro da conjuntura de refluxo dos movimentos revolucionários. Desde sua fundação em 2004, a ALBA tem atravessado mudanças diversas, deixando de ser uma manifestação direta de repúdio à influência dos Estados Unidos na região rumo a uma proposta mais concreta através de mecanismos de intercambio compensado, de convênios médico-hospitalares, de programas de alfabetização, de novos sistemas financeiros e monetários, de desenvolvimento das infraestruturas e da integração energética. Não se trata de um processo consolidado, mas de um processo em marcha e em busca de uma definição mais clara.

A ALBA se insere na conjuntura de redesenho dos espaços de integração regional na América Latina abertos na década de 2000 com o fracasso das discussões ao redor da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Não buscamos aqui enumerar todos os projetos e processos de integração existentes na América Latina, mas partimos de alguns pontos-chave em comum entre eles, como: *falta de profundidade* – a maioria se mantém numa linha claramente comercial, sem enfrentar as assimetrias econômico-sociais e sem desenvolver igualmente a infraestrutura regional; *falta de amplitude da integração regional* – a grande quantidade de acordos de todo tipo, que não deu lugar a nenhum tipo de convergência, demonstra uma fragmentação do esforço integrador, o que gera riscos de incongruência entre os acordos; por último, *debilidade institucional* – os esforços de integração são muito vulneráveis às transformações nos

países membros, em e muitos casos os projetos de integração são resultado da posição dos governos do momento (Estay, 2011).

Reconhecendo tais dificuldades do cenário contemporâneo, buscamos ir um pouco além da simples descrição dos traços da ALBA e enfrentar algumas dificuldades de determinar qual é a estrutura teórica por detrás de seu projeto a partir de considerações sobre sua dinâmica interna. Mais do que redescobrir o anti-imperialismo e o anticapitalismo latino-americanos, acreditamos que a ALBA constrói uma alternativa baseada na recusa do padrão de acumulação de capital em escala regional. Portanto, consideramos que a compreensão mais aproximada deste processo integracionista é possível a partir de sua crítica implícita à vigência da lei do valor no plano internacional.

Sendo assim, este artigo está dividido em três partes. A primeira dela debate as possibilidades de uma integração regional que se propõe pautar pela soberania dos povos e, para tanto, analisamos o caso da inserção da Nicarágua na ALBA e a proposta de “nova arquitetura financeira” que ela traz. Na segunda parte, pretendemos problematizar a “natureza alternativa” reivindicada pelos formuladores da ALBA, a partir de conceitos – utilizando o debate da lei do valor – e de suas próprias dinâmicas de funcionamento. Por sua vez, a terceira parte busca debater as contradições já apontadas ao processo da ALBA, apontando para considerações finais que entendem que há potencial de integração soberana na proposta em questão, mas problematizando a centralidade da Venezuela e a multiplicação do modelo político-social da renda petroleira no interior do processo.

### **1. As possibilidades de uma integração soberana dos povos**

No contexto da polarização política na Venezuela, em 2003 o governo venezuelano apresentou o documento *Da integração neoliberal à Alternativa Bolivariana para América Latina e Caribe. Princípios Diretivos da ALBA*, onde apresentava seus doze princípios:

1. O comércio e o investimento não são fins em si mesmos, mas instrumentos para o desenvolvimento justo e sustentável, pois a verdadeira integração latino-americana e caribenha não pode ser dirigida pelo mercado, nem tampouco uma simples estratégia de ampliar mercados ou estimular o comércio; 2. O reconhecimento dos



diferentes níveis de desenvolvimento dos diversos países e a dimensão de suas economias, exigindo o tratamento especial e diferenciado que garanta que todas as nações participem igualmente dos benefícios derivados da integração; 3. A complementariedade econômica e a cooperação devem guiar os países membros, e não a concorrência entre países, de maneira que se promova uma especialização produtiva eficiente e complementar compatível com o desenvolvimento econômico equilibrado de cada país; 4. Planos especiais para os países menos desenvolvidos da região, incluindo um Plano Continental contra o Analfabetismo, Plano Latino-americano de Tratamento Gratuito de Saúde, e Plano de Bolsas Universitárias em áreas de maior interesse para o desenvolvimento econômico e social; 5. Criação do Fundo de Emergência Social; 6. Desenvolvimento integrador das comunicações e transporte entre os países latino-americanos e caribenhos; 7. Ações para estimular o uso racional dos recursos e impedir a proliferação de padrões de consumo desperdiçadores e alheios às nossas realidades; 8. Integração energética com a criação da Petroamérica; 9. Fomento dos investimentos de capitais latino-americanos na própria América Latina e Caribe, para isso se criaria um Fundo Latino-americano de Investimentos, um Banco de Desenvolvimento do Sul, e a Sociedade de Garantias Recíprocas Latino-americanas; 10. Defesa da cultura latino-americana e caribenha da identidade dos povos da região, criação da Televisão do Sul (Telesur) como instrumento alternativo ao serviço da difusão de nossas realidades; 11. Medidas para que as normas de propriedade intelectual protejam o patrimônio dos países latino-americanos e caribenhos frente à voracidade das empresas transnacionais; 12. Acordo de posições na esfera multilateral e nos processos de negociação de todo tipo (ALBA, 2005).

São estes princípios fundamentais que vão além de fazer oposição direta ao livre mercado. A limitação da ação Estatal na defesa dos interesses soberanos e o estabelecimento de intercâmbios niveladores do desenvolvimento da região, têm a intenção de articular os níveis *externos e internos* como meio de consolidar o projeto de integração. Por exemplo, a consolidação da integração energética da Petroamérica deve enfrentar os processos de privatização da exploração petroleira e colocar seu controle sob a direção do Estado, mas não de qualquer Estado, senão um tipo de Estado que garanta os interesses da maioria pela maioria. Portanto, a integração sob a ALBA demanda profundas mudanças políticas para alcançar seus objetivos, não se tratando de

um conjunto de mecanismos para mitigar o rol da exploração e tampouco deve ser entendida como simples adesão às posições internacionais da Venezuela.

Os princípios diretivos anteriormente apontados tomam contorno mais concreto a partir da II Cúpula da ALBA em abril de 2005, quando é assinado o Plano Estratégico entre Venezuela e Cuba pelo período de um ano. Entre as ações de maior importância podemos destacar: o intercâmbio integral de pacotes tecnológicos desenvolvidos em ambos países em áreas de interesse comum; o aprofundamento da assessoria cubana às Missões Sociais Bolivarianas; a constituição de cinco empresas estatais mistas (Construtora ALBA, Pdvsa-Cuba AS, Astimar-ca -exploração de um estaleiro na Venezuela, Pdv-Cupet AS -para a reabilitação da refinaria de Cienfuegos); e a inauguração do Banco Industrial da Venezuela em Havana y do Banco Exterior de Cuba em Caracas (ALBA, 2005a).

A esses pontos somam-se outros assinados anteriormente no ato de fundação da ALBA em 2004, quando Cuba e Venezuela eliminaram as barreiras alfandegárias e qualquer outra barreira não-alfandegária às importações com origem em ambos países; as exportações passaram a ser pagas em produtos venezuelanos ou cubanos, em moeda nacional ou outras moedas mutuamente aceitas; eximiu-se de juros qualquer investimento estatal ou de empresas mistas, inclusive do capital privado durante o período de recuperação do investimento; Cuba ofereceria duas mil bolsas anuais para estudantes venezuelanos em nível superior em áreas de interesse e pesquisa (ALBA, 2004).

É fundamental ressaltar que a forma de integração através da ALBA admite, obviamente, o comércio entre os países membros, mas não se reduz somente à comercialização, à redução de tarifas etc., na medida em que tem como princípio que o comércio e as relações entre os países devem ser submetidas aos objetivos de desenvolvimento regional. O reconhecimento das assimetrias entre os países – nesse caso Cuba e Venezuela – implica em formas de intercâmbio compensado, de mecanismos que favoreçam aos países mais débeis por meio de preços especiais ou comércio de troca cujo objetivo seja a satisfação das necessidades fundamentais dos povos. Não são tratados com vistas à economia mercantil, mas pautados nos princípios de solidariedade, reciprocidade, transferência tecnológica, aproveitamento das

vantagens de cada país, na economia de recursos e incluem convênios creditícios para facilitar pagamentos e cobranças.

Portanto, é do Plano Estratégico entre Cuba e Venezuela emerge um modelo de integração latino-americanista baseado nas *vantagens cooperativas*, buscando superar a integração mercantil pautada nas *vantagens comparativas*, o que põe países com estrutura e produção semelhantes em concorrência por mercados e preços com resultados negativos para os países. Assim, Cuba recebe petróleo venezuelano a preços especiais e condições preferenciais de pagamento, e parte desse pagamento é feito por meio da assessoria e serviços médicos, educacionais e agrônomos cubanos nos programas sociais venezuelanos, ou também de bolsas de estudo para venezuelanos que desejam estudar em Cuba.

A rápida incorporação Bolívia, seguida pela Nicarágua e por outros países como Dominica, Equador, São Vicente e Granadinas e Antígua e Barbados sugere a capacidade expansiva da ALBA. Mas, ao mesmo tempo em que indica a possibilidade de sua ampliação, afloram algumas dificuldades para uma integração definitivamente complementar entre os países, diante das enormes assimetrias que deve enfrentar. Tomemos aqui o exemplo de Nicarágua no interior da ALBA.

### **1.1 Enfrentando as assimetrias: o caso da adesão da Nicarágua**

A participação de Nicarágua nos projetos da ALBA começou antes mesmo da vitória eleitoral da Frente Sandinista de Liberação Nacional (FSLN) em dezembro de 2006. São as forças populares como cooperativas agrícolas e prefeituras progressistas que buscam incorporar-se ao projeto. Isso demonstra um elemento importante: o carácter aberto da ALBA para outros movimentos ou governos se aproximarem de sua proposta por meio de projetos específicos. Em julho de 2007, iniciou-se na costa pacífica da Nicarágua a construção de uma refinaria de petróleo, em *Piedras Blancas*, com previsão de produção de 150.000 barris diários; todo o projeto seria financiado pela ALBA da Nicarágua SA (Albanisa), onde a Venezuela aportaria 51% do capital através de PDV-Caribe e Nicarágua o restante através de Petronic (Petróleos da Nicarágua SA). Além disso, foi iniciada pouco depois a construção de tanques próprios da Petronic (e o reparo dos já existentes), com vistas a superar a dependência de armazenamento em

empresas transnacionais; esses tanques teriam capacidade de armazenamento de um milhão e vinte mil barris.

Um dos maiores investimentos de Albanisa é a refinaria *Supremo Sueño de Bolívar*, que inclui, além da refinaria, um complexo petroquímico capaz de processar 150 mil barris diários, e que a partir do ano 2019 terá a capacidade de abastecer tanto a Nicarágua como a América Central com petróleo e derivados. Um dos aspectos mais notáveis das vantagens da ALBA, sobretudo em Manágua, tem sido o subsídio ao combustível para o transporte urbano coletivo e de táxis, elemento que mantém o preço da passagem de ônibus congelado. O projeto Grã-Nacional ALBA Saúde expandiu o atendimento médico-hospitalar com a abertura do Centro de Alta Tecnologia doado pela Venezuela e dirigido por técnicos e médicos cubanos, e também foi criado um centro regulador de medicamentos (projeto Grã-Nacional Albamed) para o registro sanitário e a criação de uma empresa encarregada da distribuição e comercialização de produtos farmacêuticos com qualidade, segurança e eficiência, avaliados mediante critérios unificados e aceitos por todos os países participantes.

A Nicarágua aporta experiências acumuladas, pelo exército nicaraguense, desde a revolução sandinista, em áreas que vão desde a luta contra o narcotráfico até o modelo utilizado no apoio à defesa civil. Assim, a tarefa de transformação das forças armadas de aparatos de contra insurgência a aparatos a serviço do povo é fortalecida. Outra experiência utilizada como modelo é a produção agrícola que utiliza projetos de irrigação na costa pacífica, além dos sistemas de crédito para pequenos e médios produtores; ambas iniciativas são meios de defender a soberania alimentar no interior do bloco (Capelán, 2010).

O que fica claro é o peso substancial da Venezuela, seguido de longe por Cuba. Sem dúvida a situação é semelhante no caso do Equador, e ainda mais complexa para os demais países caribenhos como Dominica, São Vicente e Granadinas e Antígua e Barbados. Para nós parece suficiente a consideração específica do aporte da Nicarágua para ter em conta as enormes assimetrias e dificuldades de complementariedade das economias (a tabela 1 abaixo indica as diferenças no PIB dos países membros).

Tabla 1

Producto Interno Bruto Total, a precios corrientes de mercado

Países	(Millones de Dólares)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alba-TCP	195.950	238.403	292.992	347.169	44.392	465.248
Antigua & Barbuda	815	867	1.011	1.155	1.203	1.098
Bolivia	8.773	9.549	11.452	13.130	16.674	17.340
Cuba	38.203	42.644	52.743	58.604	60.806	62.279
Dominica	285	299	316	344	374	376
Ecuador	32.646	36.942	41.705	45.504	54.209	52.022
Nicaragua	4.465	4.872	5.230	5.599	6.248	6.149
San Vicente y las Granadinas	421	446	498	554	582	585
Venezuela	110.343	142.785	180.037	222.289	305.296	325.399

Fuente: Cepal, INE Bolivia, ONE Cuba, INEC Ecuador, INEC Nicaragua, INE Venezuela y Caricom.

## 1.2 A proposta de “nova arquitetura financeira”: o Sucre e o banco regional de desenvolvimento

A ALBA aporta elementos importantes para a reconfiguração dos espaços de integração dentro do que se denomina “nova arquitetura financeira”, pois propõe a criação de uma moeda regional e um banco regional de desenvolvimento para financiamento conjunto de projetos que não priorizem simplesmente a economia privada e centralizada nos espaços de produção-escoamento. Para lográ-la foi assinado, na VI Cúpula da ALBA de janeiro de 2008, a criação do Banco da ALBA. Uma das finalidades declaradas do banco é superar a dependência de moeda estrangeira e dos organismos financeiros internacionais, fundamental para que sejam viabilizados processos produtivos que tenham sustentabilidade ao longo do tempo.

Participam do convênio constitutivo desse banco Bolívia, Cuba, Nicarágua y Venezuela, cada país com representação igualitária, mesmo com aportes assimétricos de capitais. Entre as funções do banco destacam-se: financiamento de programas e projetos em sectores-chave da economia, sobretudo aqueles voltados à redução do desemprego e da pobreza extrema; financiamento de programas e projetos de comércio justo e

economia solidaria; criação e administração de fundos de solidariedade e emergência frente a desastres naturais ou de outro tipo.

O banco tem apoiado projetos grã-nacionais para o desenvolvimento dos países membros, tais como Fundo ALBA-Caribe e Albamed. Foi constituída ainda uma carteira de projetos em energia, meio-ambiente e telecomunicações, e, além disso, o banco colabora na administração do Fundo ALBA-Petrocaribe. Na construção da nova arquitetura financeira para a região, ganha peso sua função para desenvolvimento do Sistema Unitário de Compensação Regional (Sucre), as seguinte maneira: em primer lugar, ao desenvolver o Sistema Informático S.I.S., por meio do qual são processadas as transações entre os Bancos Centrais participantes do Sucre; em segundo, ao cumprir a função de banco agente na gestão e administração da Câmara Central de Compensação de Pagamentos; por último, ao administrar o Fundo de Reservas e Convergência Comercial do Sistema em sua qualidade de ente fiduciário (Sela, 2012). Desde a XI Cúpula, ocorrida em fevereiro de 2012, foi aprovado que os países membros deveriam depositar 1% de suas reservas internacionais no Banco da ALBA (veja a tabela 2 abaixo).

**Tabla 2**

**Aporte probable al Banco del Alba por país miembro en 2012**

<b>(en millones de US\$)</b>		
<b>País</b>	<b>Reservas</b>	<b>Aporte al Banco</b>
<b>Bolivia</b>	13.996	139,960
<b>Cuba</b>	Indisponible	Indisponible
<b>Nicaragua</b>	1.887,2	18,872
<b>San Vicente y las Granadinas</b>	Indisponible	Indisponible
<b>Venezuela</b>	29.887	298,870
<b>Total de Reservas</b>	45.770,2	457,702

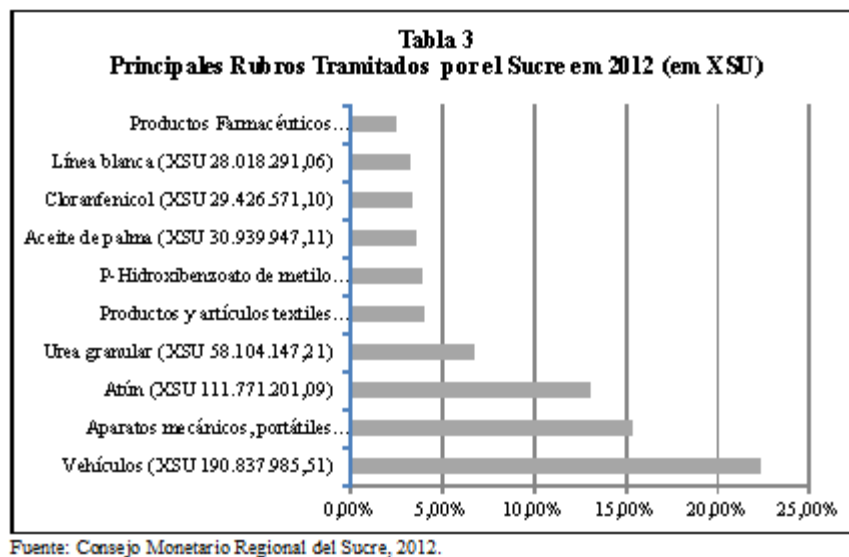
Fuente: Elaboración propia con bases en los datos del BCB, 2012; BCN, 2012; BCV, 2012.

Durante a III Cúpula Extraordinária da ALBA, em 2008, foi anunciada a iniciativa de criar o Sistema Único de Compensação de Pagamentos, que, logo na VII Cúpula de outubro de 2009, passa a chamar-se Sistema Unitário de Compensação

Regional (Sucre). Essa iniciativa foi concebida como elemento importante para a construção de uma zona econômica e monetária da ALBA que protege os países membros da depredação do capital transnacional, fomenta o desenvolvimento das economias e constrói um espaço liberado das instituições financeiras globais e do dólar como moeda de troca e reserva, feitos que reduzem a pressão de captação de divisas internacionais para o intercâmbio regional. O Sucre entrou em vigência em janeiro de 2010, logo depois de ser ratificado pelos Congressos de Cuba e Venezuela, sendo em fevereiro daquele ano efetuada a primeira operação comercial entre esses países no marco do novo sistema. Em maio de 2010, a Bolívia aprovou o Tratado Constitutivo do Sucre; em junho o Congresso Equatoriano também aprovou o Tratado, e mais recentemente, em janeiro de 2013, o Congresso da Nicarágua aprovou o tratado.

É um sistema muito interessante para a construção de uma nova arquitetura financeira, pois não só restringe a dependência de moedas estrangeiras, mas promove o comércio compensado entre os países. O sistema funciona de maneira que os pagamentos são contabilizados através da Unidade de Conta Comum, no qual o Sucre (ou XSU) 1 gira ao redor de US\$ 1,25, e ao fim de cada semestre é feita uma compensação entre compras e vendas entre os países e apenas a diferença é paga em dólares. Por exemplo, se Venezuela e Cuba compram em um mês XSU 1,25 milhões ou US\$ 1 milhão para cada lado, ao fim não têm de pagar nada. É uma forma sofisticada de economia de troca através dessa moeda virtual.

Trata-se de um sistema muito recente, mas que, em seus três anos de operações, foram registrados um incremento significativo no número e montante das operações cursadas. Enquanto no ano de 2010 foram realizadas seis transações de XSU 10 milhões, no ano de 2011 esse número subiu para 431 transações num total de XSU 216 milhões, e encerrou o ano de 2012 com um incremento substancial de 2.646 transações e um montante total de XSU 852,07 milhões, equivalente a US\$ 1.065 milhões (a tabela 3 abaixo apresenta as principais quantias tramitadas em 2012).



Um aspecto bastante interessante é que a maior parte das operações foram realizadas por empresas privadas, mais especificamente 92,07%, contra 6,83% por empresas publico-estatais e 1,09% por empresas mistas. É necessário sublinhar, no entanto, que não foram as grandes multinacionais ou grandes empresas que realizaram operações com o Sucre, uma vez que o valor médio por transações em 2012 foi de X\$U 322 mil ou US\$ 402 mil, o que sugere que a maior parte do uso do sistema é realizado por pequenas e médias empresas. A Venezuela segue sendo a maior importadora através do Sistema do Sucre, com 92,78% (CMRS, 2012).

Merece destaque o fato de que esse processo de integração que ainda não tem sequer uma década de existência já tenha sofrido mudanças aceleradas, com uma trajetória que partiu do enfrentamento à ALCA e aponta para a conformação de um modelo de integração legitimamente anti-imperialista e anticapitalista para o subcontinente. Essa mudança de qualidade da ALBA é notável na alteração do significado de suas siglas, cuja expressão original, Alternativa Bolivariana para as Américas e Caribe passa a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (Briceño Ruiz, 2011). Esse processo é ao mesmo tempo uma sustentação ideológica poderosa para os movimentos progressistas da região, uma vez que o anti-imperialismo é um forte fator dinamizador e aglutinador das insatisfações sociais, políticas e econômicas, mas, ao mesmo tempo, a ALBA é um desafio original para esses mesmos movimentos,



pois, ao contrário dos Tratados de Livre Comércio (TLC) ou do Mercosul, que também são processos em construção que possuem as bases capitalistas sobre as quais se desenvolver.

Nesse sentido, conceber uma *alternativa de integração latino-americana supõe o reconhecimento de que, em última instância, foi e segue sendo o padrão de acumulação capitalista o definidor da natureza dos processos de integração tradicionais* (Regueiro Bello, 2008).

## **2. A caracterização da “natureza alternativa” da ALBA: entre os conceitos e as dinâmicas próprias.**

O processo inovador da integração latino-americana posto em marcha pela ALBA é, sem dúvidas, um forte sustento ideológico para os movimentos progressistas da região, uma vez que resgata as bandeiras mobilizadoras do anti-imperialismo e do anti-capitalismo. Todavia, em sua curta existência, têm sido despendidos enormes esforços de reflexão na sistematização conceitual de sus bases. Isso quer dizer que seu caráter *alternativo* não pode basear-se somente na *simples recusa dos modelos de integração vigentes*, mas que ele demanda também a definição de sua orientação teórica. As dificuldades em examinar quais seriam as bases teórico-conceituais da ALBA têm levado a afirmações como a seguinte:

A ALBA se apresenta como um novo modelo de integração, mas não existe literatura na qual se explique conceitualmente. Em outras palavras, *não se conhece a teoria do ‘modelo de integração ALBA’. Apenas foi mencionado o conceito de ‘vantagens cooperativas’, mas não existe nem uma definição delas nem uma explicação da forma como operam. Por outra parte, a ALBA se descreve como ‘um modelo não capitalista’, mas tampouco se dão muitos detalhes deste modelo* (Briceño Ruiz, 2011, p.62, *itálico nosso*).

De maneira semelhante a pesquisadora cubana Lourdes Regueiro Bello sugere a dificuldade de estabelecer um corpo teórico estruturado para explicar a ALBA:

Tanto a ALBA como os TCP são propostas para as quais *não existe um corpo teórico estruturado*. Por isso, é necessário recorrer aos sucessivos desenvolvimentos que podem conformar um marco geral para a reflexão de sua identidade como alternativa (Regueiro Bello, 2008, p.298, *itálico nosso*).

Ao mesmo tempo em que a autora reconhece as dificuldades de enquadrar a ALBA em determinado corpo teórico, ela sugere que, a partir de uma análise dos sucessivos desenvolvimentos em seu bojo, torna-se possível conformar um marco geral de reflexão sobre seu caráter alternativo. Portanto, não se pode exigir de um processo incipiente e inédito, e que tem se desenvolvido em um contexto de retrocesso da luta revolucionária latino-americana, que apresente de imediato e de forma plenamente desenvolvida uma sistematização teórico-conceitual a seu respeito. Regueiro Bello fornece pistas muito importantes para a compreensão de uma questão fundamental da ALBA, que sem dúvida orienta muitas de nossas preocupações:

Colocar-se a alternativa a partir da integração supõe o reconhecimento de que, em *última instância*, o padrão de acumulação define a natureza dos processos de integração. Em consequência, qualquer indício de integração alternativa deverá estar avalizado por sinais de transformação no modelo de acumulação, sem desconhecer que num novo entorno político a convergência pode ser um fator de consolidação de novas estratégias de ação econômica e social (Idem, idem, p.293).

A proposição de qualquer iniciativa alternativa deve partir indubitavelmente do reconhecimento de que, em *última instância*, é o *padrão de acumulação o definidor da natureza dos processos de integração*, e este escapa à maior parte das análises sobre a ALBA. Segundo Karl Marx, a lei geral de acumulação capitalista foi mistificada em lei natural expressa na realidade: “que sua natureza exclui todo decréscimo no grau de exploração do trabalho ou toda elevação do preço do trabalho que poderia ameaçar seriamente a reprodução continuada da relação capital e sua reprodução em escala sempre ampliada” (Marx, 1984, p.193).

A tentativa de integração *alternativa à lei geral de acumulação* tem que criar as possibilidades objetivas de superação da reprodução dos mecanismos hierárquicos da divisão internacional do trabalho a nível regional, além de *superar a vigência da lei do valor no plano internacional* -fato que tende a aprofundar a especialização produtiva de alguns países de acordo com princípios das vantagens comparativas e, ademais, ampliar as disparidades de desenvolvimento entre os mesmos países dependentes latino-americanos.

## **2.1 A lei do valor e suas determinações para o intercâmbio internacional**

Essas são questões que exigem uma leitura aproximada a Marx, pois, de acordo com ele, os valores das mercadorias são proporcionais à *quantidade de trabalho socialmente necessário à sua produção*:

Tempo de trabalho socialmente necessário é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer, nas condições dadas de produção socialmente normais, e com o grau social médio de habilidade e de intensidade de trabalho. (...) Mercadorias que contêm as mesmas quantidades de trabalho ou quem podem ser produzidas no mesmo tempo de trabalho, têm, portanto, a mesma grandeza de valor (Marx, 1983, p.148).

Num *primeiro sentido* a lei do valor significa que a mercadoria é valor de uso e valor, onde valor é a objetificação do labor humano. A magnitude do valor depende do tempo de trabalho socialmente necessário, requerido, para a produção da mercadoria. A questão é que, se Marx houvesse encerrado a lei do valor aí, não haveria ultrapassado as proposições da Economia Política Clássica, mais precisamente a proposição de Adam Smith, para quem também é a quantidade de trabalho necessário para produzir algo o constitutivo de valor (Heinrich, 2010, p.43-45).

Uma das grandes diferenças entre a teoria do valor em Smith e a teoria do valor em Marx, é que, ao contrario do primeiro, que observa os *atos individuais de troca*, o intelectual alemão percebe a relação de troca como parte de uma *totalidade social particular* – “uma totalidade na qual a reprodução da sociedade é mediada pela troca – e se pergunta sobre o significado para *toda a sociedade* do trabalho despendido” (Idem, idem, p.47).

Nessa questão, encontramos o *segundo sentido* da lei do valor em Marx, que, considerando a totalidade das relações sociais sob o capitalismo, ou seja, de uma sociedade em que o trabalho toma a forma de valor das mercadorias, esta é a única maneira de realizar a *distribuição do trabalho social* numa economia de produtores privados. Portanto, a variação entre os preços das mercadorias em relação a seus valores é o que “corrige” os excessos ou escassez de determinadas mercadorias. “As mercadorias escassas verão seus preços subir, as excedentes seus preços baixar, e este movimento de preços leva à correção tendencial dos desequilíbrios” (Borges Neto, 2001, p.236).

Finalmente, há um *terceiro sentido* da lei do valor que articula os dois anteriores como momentos do processo de produção do capital. A questão é que cada capitalista

busca reduzir os valores individuais de suas mercadorias – seja através do aumento da produtividade, da intensidade do trabalho ou da ampliação da jornada. Por sua vez, são esses processos que permitem determinado capital “eludir” a lei do valor ao vender seus produtos a preços de mercado muito superiores a seus preços de produção. O certo é que, em determinado momento, essa produtividade superior passa à produtividade média em um outro momento. E é essa tendência à generalização do progresso técnico que o capitalista busca superar em seu afã de *mais-valia extraordinária*. Nas palavras de Borges Neto, “cria-se, portanto, uma dialética entre valores individuais e valores sociais, o que se torna um novo aspecto da lei do valor” (Idem, idem, p.239). Sobre isso Marx comenta em *O Capital*:

O verdadeiro valor de uma mercadoria, porém, não é seu valor individual, mas sim seu valor social, isto é, não se mede pelo tempo de trabalho que custa realmente ao produtor, no caso individual, mas pelo tempo de trabalho socialmente exigido para sua produção. Portanto, se o capitalista que aplica o novo método vende sua mercadoria por seu valor social de 1 xelim, ele a venderá 3 pence acima de seu valor individual, realizando assim uma *mais-valia extra* de 3 pence (Marx, 1983, p.252).

É da diferença entre os *valores individuais* e o *valor social* que se tem a *mais-valia extra*, existe assim “para cada capitalista individual, motivo para baratear a mercadoria mediante aumento da força produtiva do trabalho” (Idem: idem). A lei do valor tem que ser considerada em sua tridimensionalidade, que combina a *determinação do valor pelo tempo de trabalho, a regulação da distribuição do trabalho social e a concorrência constante pela mais-valia extra*. Ainda que a lei do valor seja o momento predominante do processo de produção de capital, ela se manifesta de maneira específica no plano dos valores e preços internacionais. Segundo Marx:

A lei do valor é modificada ainda mais em sua aplicação internacional pelo fato de que no mercado mundial o trabalho nacional mais produtivo conta também como mais intensivo, sempre que a nação mais produtiva não seja obrigada pela concorrência a reduzir o preço de venda de sua mercadoria a seu valor. Na medida em que a produção capitalista é desenvolvida num país, na mesma medida elevam-se aí também a intensidade e a produtividade nacional do trabalho acima do nível internacional. As diferentes quantidades de mercadorias da mesma espécie, que são produzidas em tempo igual de trabalho em diferentes países, têm, portanto, valores internacionais desiguais, que se expressam em preços diferentes, isto é, em somas diferentes de dinheiro conforme os valores internacionais (Marx, 1984, p.146).

É a diferença entre os *valores nacionais* (correspondentes aos valores individuais) e *valores internacionais* (correspondentes aos valores sociais) que, ao retribuir o trabalho nacional mais produtivo, fornece as bases das transferências de valor no plano internacional. O processo de transferência de valores no mercado internacional ocorre de maneira semelhante ao processo de transformação dos valores em preços de produção e de formação de uma taxa de lucro média no interior do mercado nacional.

Esse processo de *intercâmbio desigual*, na verdade, resume o acúmulo histórico de enormes desigualdades no nível de desenvolvimento das nações sob o sistema capitalista. “Duas economias que funcionam com acervos de capital, taxas de mais-valia e composições orgânicas diferentes *ficam* necessariamente localizadas em polos opostos do comércio internacional” (Katz, 1989, p.72). Esse é um traço estrutural do desenvolvimento do sistema capitalista mundial intensificado pela etapa imperialista desde o século XIX. Portanto, “[...] o intercâmbio desigual é antes de tudo a expressão de uma norma geral que regula toda atividade capitalista, que mediante o sistema de preços premia a alta produtividade e castiga a baixa produtividade (Katz, 1989, p.75).

O intercâmbio desigual não é o único mecanismo, nem a única forma, de apropriação monopólica a nível internacional. Existem outras maneiras de transferência de valor que operam de diversas formas, mas todas elas se convergem no estabelecimento da hierarquia do capitalismo mundial entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos. De acordo com Eric Toussaint, estão entre eles: o pagamento do serviço da dívida; as diferenças entre as taxas de juros entre Sul e Norte; o controle do comércio internacional pelas sociedades multinacionais do Norte; o repatriamento de lucros das sociedades multinacionais instaladas no Sul; as privatizações de empresas públicas no Sul; e o pagamento de direitos de patentes, *royalties* e direitos de propriedade intelectual (Toussaint, 2002). São todos mecanismos que sugerem que o funcionamento da lei do valor não leva à equalização da economia mundial, senão a sua hierarquização permanente.

## **2.2 Ante o suposto “vazio teórico” da ALBA, uma dinâmica propositiva.**

Quando José Briceño Ruiz sugere a falta de uma definição mais clara do conceito de *vantagens cooperativas* ou do que se descreve como *modelo não*

*capitalista*, escapa a esse autor a avaliação do processo de acumulação capitalista e do funcionamento da lei do valor. Por isso, a ALBA lhe surge como *projeto sem definição, como vazio teórico sustentado exclusivamente na vontade política venezuelana-cubana*. Porém, também não é fácil reconhecer que o conceito de *vantagens cooperativas* tenha por detrás a teoria do valor-trabalho. As dificuldades em tal compreensão devem ser enfrentadas através da análise da dinâmica própria da ALBA à luz da reflexão que realizamos sobre tal teoria da lei do valor.

Contemporaneamente, o que impede ou dificulta as análises sobre a integração do ponto de vista da atuação da lei do valor e da orientação da acumulação capitalista em escala regional é justamente a euforia acerca da cooperação internacional, do fenômeno de abertura e formação de blocos regionais, como se isto fosse, por si mesmo, suficiente para superar as assimetrias entre os países. Que a formação de blocos econômicos podem fortalecer o diálogo entre os países dependentes latino-americanos e os países imperialistas não há dúvida, basta nos recordarmos do papel do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em suas negociações com a ALCA. O detalhe é que o Mercosul não visava superar a vigência da lei do valor, senão garantir melhores termos de intercâmbio para seus produtos primários, sobretudo agrícolas, frente aos pesados subsídios dos EUA aos seus produtos agrícolas.

O que nos interessa é que a existência de diferentes níveis de desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos, e esta atual escalada de projetos de integração regional (a exemplos do Mercosul e ALBA), exigem uma reflexão sobre quais são os esforços concretos de superação de reprodução destes mecanismos de transferência de valor existentes entre países com acervos de capital, taxas de mais-valia e composições orgânicas diferentes entre si.

Isso é fundamental no momento em que alguns países de América Latina alçaram determinado nível de centralização monopólica no interior de suas economias, o que lhes permite adentrar uma fase de internacionalização através da exportação de capitais, fenômeno genericamente denominado como *multilatinas*. Se o padrão de acumulação de capitais rege esse processo de internacionalização de capitais e de integração regional, não há dúvida de que os mecanismos de transferência de valor enumerados acima são reproduzidos em seu interior, mesmo que em escala menor que nas relações entre países imperialistas e dependentes.

O reconhecimento das assimetrias econômicas e a priorização da satisfação das necessidades da maioria da população dos países membros da ALBA sugerem que uma das preocupações centrais do projeto está em fornecer bases concretas de enfrentamento das manifestações dos mecanismos de transferência de valor, do intercâmbio desigual, de se reproduzir uma divisão regional do trabalho com base na lei do valor e orientada à acumulação de capitais. Por isso, os proponentes da ALBA chamam a atenção ao fato de que a integração pela via exclusivamente comercial resulta numa maior especialização das economias ou leva à destruição dos setores menos competitivos no interior de muitos países, em favor dos grupos monopolistas, gerando novas hierarquias de desenvolvimento econômico e poder político regionais e pondo em xeque as possibilidades concretas de integração alternativa.

A integração energética sob a bandeira da Petrocaribe é um exemplo muito claro do enfrentamento da ALBA a esses mecanismos de transferência de valor. Seu desenvolvimento depende da criação ou recuperação da propriedade estatal sobre os recursos petrolíferos dos países, que seria o primeiro passo para a constituição da soberania energética da região. A propriedade estatal dos processos de extração, refino, armazenamento e transporte exigem o enfrentamento do inimigo imediato, quer dizer, das frações burguesas organicamente envolvidas na exploração petrolífera. A essas frações não interessa reduzir os custos da cadeia petrolífera, tampouco interessa reduzir os efeitos da especulação e da geopolítica estadunidense e dos grandes exportadores de petróleo mundiais, e menos ainda lhes interessa fomentar sistemas de financiamentos preferenciais com longos prazos de pagamento ou de formas de intercâmbio compensado.

Por mais que seja questionável a edificação da ALBA sobre a economia petrolífera venezuelana (para não dizer a própria dependência da revolução bolivariana do rentismo petrolífero), é notório que o Estado venezuelano como proprietário exclusivo dos hidrocarbonetos – proprietário de uma renda de monopólio – pode utilizar as diferenças sem limites entre os preços de produção e os preços de mercado para captar o máximo de capitais e divisas disponíveis no mercado mundial. O simples fato de que o governo bolivariano leve adiante formas de intercâmbio compensado, de pagamentos preferenciais e de longo prazo, contribui para a redução dos níveis de subdesenvolvimento de outros países dependentes -da pressão que eles sofrem em

captar divisas para realizar seus intercâmbios internacionais, pressão que recairia obviamente sobre classes trabalhadoras na forma da superexploração. A utilização dessa *renda de monopólio* em favor de países de menor desenvolvimento é um importante mecanismo para conter as transferências de valores entre países dependentes.

Na ALBA, o intercâmbio de bens e serviços ocorre por meio das *vantagens cooperativas*, onde as formas de *economia de troca e de intercambio compensado* são os modos de estabelecer a complementariedade das economias do bloco. Os intercâmbios complementam as demandas dos países de forma igualitária e em acordo com suas necessidades específicas, não existindo balança comercial positiva ou negativa para nenhum dos lados. O Sucre é outro elemento que reduz a pressão dos setores exportadores dos países membros da ALBA em captar divisas estrangeiras, de descapitalizar suas economias e de reduzir a dependência direta do dólar como moeda de intercâmbio. É um elemento dinamizador da integração regional, mesmo com todas as dificuldades da construção da complementariedade econômica de países primário-exportadores.

Igualmente, a criação de um banco de desenvolvimento regional é fundamental no enfrentamento do intercâmbio desigual. Ao mesmo tempo em que a nova arquitetura financeira enfrenta a dependência de moeda estrangeira para as relações comerciais intra-bloco, ela enfrenta os organismos financeiros internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). O banco alternativo de fomento de desenvolvimento poderia consolidar a autonomia financeira da região e equalizar a distribuição de recursos entre os países, mas, fundamentalmente, poderia livrar os países membros do jugo dos empréstimos condicionados, que caracterizaram os ajustes estruturais dos anos 1980 e 1990 – que devastaram os preços das mercadorias intercambiadas pelos países latino-americanos aprofundando o intercambio desigual (Katz, 1989; Toussaint, 2002).

A evocação de Ernesto Che Guevara ao espírito de solidariedade internacionalista em seu *Discurso de Argel*, resume muito bem as preocupações da ALBA sobre a vigência da lei do valor no plano internacional. Ele evidencia a necessidade urgente de se reduzir as assimetrias entre os países e enuncia as responsabilidades dos países de maior desenvolvimento relativo. Segundo o revolucionário:



Acreditamos que é nesse espírito que deve ser tomada a responsabilidade de ajudar os países dependentes e que não deve mais tratar-se de desenvolver um comércio, feito em benefício mútuo, à custa dos países subdesenvolvidos, na base de preços adulterados pela lei do valor e pelas relações internacionais de troca desigual acarretadas por essa lei. Como se pode chamar de ‘benefício mútuo’ a venda aos preços de mercado mundial, de produtos brutos que custam aos países subdesenvolvidos esforços e sofrimentos sem limite e a compra, também aos preços do mercado mundial, de máquinas produzidas nas grandes fábricas automatizadas que hoje existem? (Guevara, 1979, p.97).

O que pretendemos aqui com essa exposição sobre como a ALBA busca superar a vigência da lei do valor no plano internacional não esgota as discussões sobre o conteúdo do projeto de integração, tampouco define de uma vez por todas os caminhos abertos e os caminhos possíveis de serem abertos pela ALBA. Contudo, nos parece imprescindível considerar que seus conceitos de *vantagens cooperativas*, *economia de troca*, *intercâmbio compensado e seu anticapitalismo* estão referidos aos problemas do intercâmbio desigual e aos mecanismos de transferência de valor de economias menos desenvolvidas para aquelas mais desenvolvidas – mesmo que dependentes e subordinadas no interior do sistema capitalista mundial. Ainda que essas economias de maior desenvolvimento relativo não sejam as causantes da presente situação de dependência e subdesenvolvimento das demais, não existe legitimação suficiente para basear o comércio nas regras do mercado capitalista. É a análise de sua própria dinâmica que faz possível enfrentar algumas dificuldades referentes a seus aspectos inovadores.

### **3. As falsas disjuntivas e as contradições rumo a uma integração soberana**

Para nós é correto conceber a ALBA como uma autêntica *alternativa de integração latino-americana*, uma vez que esta se propõe superar os esquemas de integração tradicionais nos quais prevalece a acumulação de capitais como definidora de sua natureza – ou seja, o projeto da ALBA não tem como *classe dirigente as burguesias dos países membros*. Daí podemos dizer que a ALBA exige um enorme compromisso político com a transformação não só das estruturas em que se erigem o sistema político-econômico externo, mas também com a transformação de suas estruturas internas.

Este é um ponto sensível do projeto pois tanto as iniciativas *para fora* como aquelas no interior do próprio bloco têm que considerar os diferentes níveis de radicalidade e alinhamento ao projeto dos governos do momento, os diferentes níveis de desenvolvimento da organização política dos movimentos populares e a correlação de forças internas nos seus países membros. Diante de tais diferenças, é normal que as mudanças sociais caminhem com maior ou menor ritmo e profundidade entre os países envolvidos.

Essa situação tem gerado algumas críticas sobre o pragmatismo de alguns governos ao aderir à ALBA. Josette Altmann Borbón critica a postura da ALBA para com os Estados Unidos da América (EUA): “*um discurso anti-imperialista forte combinado com a não ruptura total na prática debilita a legitimidade da ALBA, pois o discurso e a prática em questão são incompatíveis*” (Altmann Borbón, 2011, p.207, *italico nosso*). A autora sugere que o maior exemplo desta falta de legitimidade está no pertencimento da Nicarágua ao CAFTA-DR simultaneamente ao pertencimento à ALBA. A manutenção das relações com os EUA, a vigência do TLC e a dependência do mercado comprador estadunidense, sob essa perspectiva, revelariam a ilegitimidade do anti-imperialismo da ALBA. Sem dúvida, é essencial que a FSLN denuncie o TLC firmado em 2003 como uma agressão à sua soberania política e econômica, mas identificar o *anti-imperialismo com a ruptura total e imediata das relações entre países dependentes e imperialistas é simplificar demasiadamente a questão*.

Josette Altmann Borbón põe em debate a *falsa disjuntiva* acerca das possibilidades abertas pelo anti-imperialismo dos países dependentes da América Latina: *dependência ou autonomia*. Valer-se da definição de *autonomia* para distinguir a subordinação dependente dos países é insuficiente, pois não podemos considerar que os países centrais sejam mais autônomos ou independentes que os países periféricos. O processo de superação da dependência, o anti-imperialismo consequente não deriva da ruptura imediata das relações com o imperialismo. Escapa à autora que sequer a Revolução Cubana pretendeu romper o circuito das exportações açucareiras aos EUA nos anos 1960, a ruptura partiu de Washington e não de Havana. A ruptura das relações econômicas e políticas foi parte das políticas imperialistas para estrangular as economias dos países que atravessavam revoluções, mantendo-os nas maiores dificuldades possíveis.

Portanto, o contrário da dependência é a soberania dos países dependentes, é o direito da maioria de estabelecer e cumprir as prioridades nacionais como melhor lhes convêm. Muitos dos projetos e instituições da ALBA têm por objetivo estabelecer a soberania dos países membros frente aos imperativos do capitalismo central. Temos que compreender a *soberania política* em todas as suas determinações possíveis, como pluralidade de soberanias: *alimentar, financeira, cultural, tecnológica e toda e qualquer variante que garanta os interesses e a satisfação das necessidades da maioria, para a maioria e pela maioria do povo.*

É indispensável que o governo nicaraguense de Daniel Ortega revise e denuncie o TLC assinado com os EUA, o que não resultaria na ruptura imediata das relações entre os países, senão que ampliaria as possibilidades de estabelecimento de políticas soberanas contra a superexploração e miséria do país. Pode-se dizer que seu pragmatismo político está baseado na restituição de direitos, como a saúde e educação gratuitas, transporte coletivo subsidiado, defesa do salário real dos trabalhadores, ampliação das relações internacionais, como tentativa de garantir a maioria do apoio ao redor da FSLN e de hegemonizar processos futuros rumo ao socialismo (Capelán, 2010).

Contudo, existe o risco ineludível desse tipo de pragmatismo político em que, ao não enfrentar conseqüentemente os traços internos da dependência, todos os benefícios provenientes da ALBA possam ser transformados em simples instrumentos compensatórios da exploração capitalista no país. Caso no projeto de integração predomine o pragmatismo político-econômico, como forma de conquistar subsídios em matéria energética e financeira da Venezuela com objetivo de mitigar os impactos da miséria da exploração imperialista sobre esses países, isso poderá implicar na derrota da ALBA.

Todavia, mesmo no caso do mais extremo pragmatismo econômico, é notável o caráter transformador e politizador da ALBA. Esse é o exemplo da adesão hondurenha ao bloco. O ex-presidente de Honduras, Manuel Zelaya, havia exposto que a adesão à ALBA foi uma resposta à escassez de recursos, uma vez que não encontrava apoio nem no setor privado nacional e nem os empréstimos do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento eram suficientes. Enquanto o BM ofereceu US\$ 10 milhões, o governo venezuelano ofereceu US\$ 132 milhões assim que Honduras

adentrasse o bloco. A incorporação de Honduras à ALBA ocorreu em outubro de 2008, mas incluía uma série de restrições relacionadas à utilização dos recursos recebidos e descartava qualquer compromisso militar e político com o bloco, ou seja, tratava-se de uma adesão restringida que esvaziava o propósito da integração.

A questão é que o ingresso na ALBA demarcou profundas mudanças na postura política de Manuel Zelaya internamente em seu país: houve um incremento de 65% no salário mínimo, passando de US\$ 189 para US\$ 289; ele foi o primeiro presidente hondurenho desde 1959 a visitar Cuba, desculpando-se publicamente com Fidel Castro por seu país ter servido de base para as ações terroristas dos EUA contra a revolução; aproximou-se do presidente nicaraguense Daniel Ortega; protestou contra a ingerência dos EUA na Venezuela e na Bolívia; e declarou na Assembleia General das Nações Unidas que o capitalismo estaria “devorando os seres humanos”.

Essa mudança de orientação política do então presidente hondurenho o isolou de seu partido (Partido Nacional Hondurenho), principalmente depois de suas declarações acerca da “revolução pacífica” através da democracia participativa, convocando um referendo consultivo sobre um posterior referendo de mudança Constitucional. No contexto de adesão restringida à ALBA, tudo isso ganhou aparência de inconstitucionalidade, de modo que a Suprema Corte Hondurenha considerou ilegal a convocatória do referendo. Na manhã do referendo, 28 de junho de 2009, Manuel Zelaya foi preso por militares com apoio da maioria do Congresso e das classes proprietárias do país (Ramina, 2009).

O caso de Honduras sugere que o mais direto pragmatismo traz implicações políticas, sociais e econômicas que vão contra os interesses das burguesias nacionais, de seu poder de classe, mesmo quando são propostas tímidas de mudança. A rápida e truculenta reação dos setores conservadores do país são um exemplo de que a defesa de uma política nacional soberana pode converter-se em instrumento para futuras conquistas econômicas, colidindo com os interesses do capital.

Os dois casos de pragmatismo – Nicarágua e Honduras – exemplificam as contradições da integração soberana, as implicações políticas e econômicas da ALBA para o futuro da América Latina.

### **Considerações finais**

A ALBA nasce como projeto venezuelano, como parte fundamental da construção da soberania política desse país ante os interesses dos capitais estrangeiros, principalmente estadunidenses. Assim, a política externa venezuelana replica aos países da região o modelo de uso político-social da renda petroleira. O problema concreto não é a desproporção dos aportes financeiros e das medidas compensatórias inseridas no projeto de integração, senão que a Venezuela como motor econômico de um processo de integração na região ainda é insuficiente, por ser um país com profundos problemas políticos e com estrutura econômica pouco diversificada, altamente dependente dos preços internacionais de seu maior recurso natural – o petróleo.

A disputa hegemônica interna na Venezuela segue altamente polarizada e não podemos descartar as possibilidades de reveses no processo bolivariano, situação que está sendo enfrentada pelo atual presidente Nicolás Maduro. Do ponto de vista da economia e da política venezuelana, a queda abrupta dos preços internacionais do petróleo ou uma crise da condução política do processo podem fazer desmoronar por inteiro o edifício da ALBA.

Como processo recente, a ALBA tem criado mecanismos de integração regional que, apesar de suas dificuldades e contradições, são concretamente alternativos aos modelos vigentes – sejam aqueles mais à direita e de pretensões imperiais, como a ALCA e os TLC, sejam aqueles mais “progressistas”, como o Mercosul. Nenhum projeto até o momento resgatou o problema da vigência da lei do valor no plano internacional. Não existe referência às diferenças de desenvolvimento entre os países da região e à criação de mecanismos capazes de superar tais diferenças, como também não há referência a mecanismos de intercâmbio compensado ou pagamentos preferenciais de longo prazo em nenhum outro processo de integração regional. Por isso, entendemos que a experiência da ALBA deve ser valorizada como uma possibilidade concreta de integração regional soberana dos povos, pois alia a cooperação na área social a uma proposta econômica de novos parâmetros, em uma perspectiva de desenvolvimento autônomo e integrado do continente Latino-americano.

**Data de emissão:** 20 de Março de 2015

**Data de aprovação:** 20 de Junho de 2015

**Referências bibliográficas**

ALTMANN BORBÓN, Josette. “El ALBA, PETROCARIBE y Centroamérica: ¿intereses comunes?”. *Nueva Sociedad*, n.219, 2009.

\_\_\_\_\_. “El ALBA: entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación”. *Pensamiento Propio*, Año 16, Enero-Junio, p.185-216, 2011.

BORGES NETO, J.M. *Duplo caráter do trabalho, valor e economia capitalista*. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2002.

BRICEÑO RUIZ, José. “El Alba como propuesta de integración regional”. In: ALTMANN BORBÓN, Josette (Comp.). *Alba: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: Teseo/Flacso/Fundación Carolina/Oirla, 2011.

CAPELÁN, J. (2010). “Nicaragua y el Alba”. Disponível em: <[www.tortillaconsal.com](http://www.tortillaconsal.com)>.

GUEVARA, Ernesto. *A Revolução Cubana*. São Paulo: Edições Populares, 1979.

ESTAY, J. E. “La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles”. In: SANTOS, T. (ed.). *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*. Montevideo: UNESCO, 2011.

FRITZ, T. *El Alba contra el Alca*. Centro de Investigación y Documentación Chile – Latinoamérica, FDCL, Berlín, 2007.

HEINRICH, M. *An Introduction to the Three Volumes of Karl Marx's Capital*. New York: Monthly Review Press, 2012.

KATZ, Claudio. “El intercambio desigual en Latinoamérica”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 20, n.79, p.71-101, 1989.

\_\_\_\_\_. (2006). “Las disyuntivas del Alba”. Disponível em: <[www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)>.

MARX, Karl. *O Capital*. Vol. I, T.1. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. *Capital*. Vol. I, T.2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

RAMINA, L. (2009). “O homem no centro da crise hondurenha: quem é Manuel Zelaya?”. Disponível em: <[www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)>.

REGUEIRO, L. M. *Los TLC en la perspectiva de acumulación estadounidense*. Buenos Aires: Clacso, 2008.

TOUSSAINT, E. *A dívida externa do Terceiro Mundo*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

### **Documentos**

ALBA. (2004). Declaración conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la creación del Alba.

\_\_\_\_\_. (2005). Declaración Final de la primera reunión Cuba-Venezuela para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas.

\_\_\_\_\_. (2005a) Construyendo el Alba desde los pueblos. Alba – alternativa bolivariana para América Latina y Caribe.

\_\_\_\_\_ (2005b). Principios rectores del Alba. In. R. Correa Flores. *Construyendo el Alba: Nuestro Norte es el Sur*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela.

CMRS. (2012). Informe de Gestión 2012, Secretaria Ejecutiva del Consejo Monetario Regional del Sucre.

SELA. (2012). SP/RRAPCAFRCMFALC/DT n° 2 / rev. 1.

# As experiências de integração da ALALC e ALADI

---

Jeferson de Castro Vieira<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo avalia as experiências de integração celebradas entre os países-Membros da ALALC e ALADI. Descrevem os mecanismos do processo de integração, seus objetivos de curto, médio e longo prazo, seus princípios e normas, criados pelos Tratados de Montevideu de 1960 e 1980. Levanta-se a hipótese que a conformação do mercado interno e de fluxos reduzidos de intercâmbio comercial com parceiros locais dificultam a formação de um conjunto regional coeso de países para participar da economia mundial. Conclui-se que o processo de integração depende da vontade política dos seus países-Membros em definir uma agenda que seja útil para todos e adequada ao processo de transformações da economia.

**Palavras-chave:** experiências de integração; integração econômica; integração ALALC e ALADI; América Latina.

\*\*\*

## RESUMEN

Este artículo evalúa las experiencias de integración celebradas entre los países miembros de la ALALC y ALADI. Describen los mecanismos del proceso de integración, sus objetivos de corto, medio y largo plazo, sus principios y normas, creado por los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980. Se plantea la hipótesis de que la conformación del mercado interior y los flujos reducidos de intercambio comercial con socios locales, dificultan la formación de un grupo regional marcado por la cohesión de los países integrantes para participar de forma conjunta en la economía mundial. La conclusión es que el proceso de integración depende de la voluntad política de sus países miembros en definir una agenda que es útil para todos y adecuado con el proceso de transformación de la economía.

**Palabras-clave:** experiencias de integración; Integración económica; integración ALALC y ALADI; Latinoamérica.

\*\*\*

## ABSTRACT

This paper evaluates the experiences of integration treaties between the Member countries of ALALC and ALADI. Describe the mechanisms of the integration process, its short, medium and long term, its principles and rules, created by the Montevideo Treaties of 1960 and 1980. Raises the hypothesis that the conformation of the internal market and reduced trade flows business with local partners hinder the formation of a cohesive regional group of countries to participate in the global economy. Conclude that the integration process depends on the political will of its Member countries to set an agenda that is useful and appropriate for all the transformations of the economy.

**Keywords:** integration experiences; economic integration; ALALC and ALADI integration; Latin America.

---

<sup>3</sup> Economista e professor do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC GO. Graduação em economia (PUC GO). Mestrado em Filosofia Política (UFG). Doutorado em Ciências Sociais (Ceppac/UnB). Contato: jcastrovieira@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

Até o final dos anos de 1950, a América Latina começa a transitar os caminhos da integração econômica. A região se soma a um movimento de alcance mundial, a qual adverte que, entre um mundo conformado por nações isoladas e em atitudes defensivas, se não de confrontação, e uma ordem internacional unificada, se pode estabelecer uma estação intermediária: a dos conjuntos continentais ou blocos de nações de um mesmo continente que, de forma consensual, se propõem relançar a oposição e o conflito precedentes pela interdependência, a cooperação e a solidariedade.

Nesse sentido, o projeto de Prebish<sup>4</sup> destaca a necessidade de superar a marginalização dos países latino-americanos no comércio e na economia internacionais, e a ideia de lograr esse propósito mediante uma industrialização por substituição de importações que supra sua base nacional por um âmbito regional, mais eficiente.

Isso aponta que o problema fundamental na América Latina do pós-Guerra não é o de reconstruir um mercado interno (que não existira de forma estruturada), nem o de simplesmente retomar os vínculos materiais de um comércio regional despedaçado por anos de crise e de guerra. A questão é a própria conformação do mercado interno a partir de níveis muito reduzidos, de fluxos de intercâmbio com parceiros locais, que nunca – ou apenas parcialmente – tenham frequentado os registros de destino de seus vizinhos imediatos.

Nesse aspecto, qualquer avaliação de processo integracionista depende, em grande medida, dos mecanismos adotados para sua execução. Nesse sentido, este artigo avalia os acordos celebrados entre os países-Membros da ALALC e ALADI, que regulam e orientam as concessões negociadas nas áreas comerciais e financeiras afetas ao comércio recíproco. Assim, analisa os mecanismos do processo de integração, seus objetivos de curto, médio e longo prazo, seus princípios e normas, assim como o desenvolvimento socioeconômico dos países envolvidos e suas expectativas. Igualmente devem ser consideradas as características e os condicionantes do mercado e do intercâmbio regional, sua importância para as economias nacionais e, por fim, as experiências anteriores de integração. Portanto, trata-se de avaliar os mecanismos

---

<sup>4</sup> Ver PREBISCH (1951).

criados pelos Tratados de Montevideu de 1960 e 1980 à luz dos princípios e objetivos enunciados. Como esses Tratados lidam com a integração latino-americana em dois momentos (1960 e 1980), objetiva-se apreciar se os mecanismos de fato refletem as mudanças verificadas de 1960 até 1991.

## **2. CRIAÇÃO DA ALALC COM O TRATADO DE MONTEVIDÉU**

A ideia de formação de blocos econômicos vem de uma velha utopia de integração econômica, em que se aproveitam as simetrias entre os países-Membro, formando um conjunto regional coeso para participar da economia mundial. Historicamente, a formação dos Estados nacionais americanos começa com as independências conquistadas por seus países no final do século XVIII e início do século XIX, em que se completa um percurso de fragmentação da América. O debate integracionista é retratado por Souto Maior (1996), em que descreve duas visões de regionalismo latino-americano. De um lado, a versão pan-americana (Doutrina Monroe), do ex-presidente dos Estados Unidos, James Monroe, em que declara a América Latina como zona de segurança norte-americano (“Uma América para os americanos”). A intenção Americana com essa propositura, que vai sendo construída ao longo do século XX, é de premunir-se contra qualquer ameaça de invasão do hemisfério latino-americano por parte de potências europeias. Assim, os EUA, em nome da paz e da segurança do continente americano, outorgam-se o direito de intervir unilateralmente, garantindo, portanto, a hegemonia regional e transformando-se em uma grande potência continental através do pan-americanismo.

Como maior potência econômica do planeta, os EUA ganham força na América. Em 1947, o pan-americanismo se fortalece ainda mais com a doutrina de segurança nacional e a Guerra Fria, em que se mostra agressivo e intervencionista, servindo de base doutrinária para vários golpes militares na América do Sul, como, por exemplo, no Brasil (1964), na Bolívia (1971), no Chile (1973), na Argentina e Uruguai (1976).

De outro lado, contrapondo-se a essa vertente, tem-se a visão latino-americanista (“América independente dos EUA”) ou bolivarista, sugerida em 1824, por Simón Bolívar, que, ao perceber o desmoronamento do império espanhol, propõe a criação de uma nova unidade construída em base unitária. Está lançada, a partir daí,

uma propositura política de alcance regional conhecida como bolivarismo para contrabalançar os interesses hegemônicos dos EUA.

Do ponto de vista geopolítico, essas duas visões originais de regionalismo são importantes porque podem ser consideradas como embriões necessários para a discussão política sobre a unidade dos povos da América e de sua integração.

Em um breve balanço dessas visões regionais, destaca-se que o hispano-americanismo esgota-se nas últimas décadas do século XIX (Magnoli e Araújo, 1994) devido a uma série de razões. Talvez a mais forte seja aquela que retrata os interesses conflitantes oligárquicos dos governantes de então e da ascensão dos Estados Unidos à condição de grande potência, impondo sua hegemonia com o pan-americanismo.

Como maior potência econômica do planeta, os EUA ganham força na América. Em 1947, o pan-americanismo se fortalece ainda mais com a doutrina de segurança nacional e a Guerra Fria, em que se mostra agressivo e intervencionista, servindo de base doutrinária para vários golpes militares na América do Sul, como, por exemplo, no Brasil (1964), na Bolívia (1971), no Chile (1973), na Argentina e Uruguai (1976).

Há uma abordagem marxista da dependência da América Latina, dos problemas referentes ao seu desenvolvimento econômico como periferia do sistema, a partir do entendimento de que a expansão da economia de certos países condiciona as possibilidades de desenvolvimento de outras economias. Nessa direção, Dos Santos (1970, p. 231) aponta que os países dominantes poderiam se expandir e se autossustentar enquanto que os dependentes apenas poderiam fazê-lo como um reflexo da expansão dos anteriores. Ou nos termos de Marini (2000, p. 109), a dependência deve ser “entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”. Em outro texto, Dos Santos (1993, p. 111) reforça o poder do pan-americanismo ao afirmar que “a força econômica dos Estados Unidos os havia convertido no centro da economia mundial. Em torno deste país organizava-se o sistema comercial e a estratégia do ‘Ocidente’, nova figura da realidade internacional”.

Do ponto de vista econômico, o processo de desenvolvimento latino-americano chega, na segunda metade dos anos de 1950, a um impasse, provocado pelas perspectivas de contração da capacidade de importar da região ou de uma dependência, segundo visões de Theotonio dos Santos e Ruy Marini. Nesse aspecto, a estrutura de suas economias é muito dependente da importação de bens de capital, o que provoca uma enorme limitação na capacidade de crescimento. Dessa maneira, a CEPAL (1984) (Comissão para a América Latina e Caribe) chega à conclusão de que a América Latina se encontra, em meados dos anos de 1950, numa situação análoga à que enfrenta após a crise de 1929-33. Naquela época, o colapso da receita de exportações dos países da região é enfrentado com a adoção de medidas restritivas e seletivas à importação, o que facilita um processo amplo de desenvolvimento industrial em diversos países, ao passar a produzir internamente o que antes é importado. Esse processo fica conhecido como “substitutivo de importações” ou “primeiro estágio da industrialização”.

A partir dessa premissa, a América Latina tem que se preparar para uma segunda fase, qual seja a construção de uma base industrial mais ampla, que inclua a manufatura de certos bens de capital. Na dependência, entretanto, de aumento no nível dos investimentos e importações e da disponibilidade de mercados amplos, tal desenvolvimento é seriamente prejudicado pela impossibilidade de expansão da capacidade de importação.

Dessa forma, o processo entra em estágio de esgotamento, pois a produção local se faz a um custo superior ao produzido externamente, traduzindo-se em uma menor produtividade dos produtos fabricados pelos latino-americanos. A principal razão dessa fraqueza é o limitado tamanho dos mercados nacionais, que os impedem o acesso a grandes economias de escala.

Assim, a alternativa encontrada pela Cepal é a ampliação do mercado de consumo da produção substituta, que pode ser alcançada pela transferência do processo de substituição de importações da escala nacional para a regional. Dos Santos (1970) chama a atenção que a partir da década de 1970 há uma dependência tecnológico-industrial, baseada nas corporações multinacionais que investem na indústria voltada para o mercado interno dos países subdesenvolvidos, forçando a que estes importem maquinaria e matérias-primas para o desenvolvimento de suas indústrias e que paguem

royalties para sua utilização. Marini (1992, p. 89) reforça as críticas de Dos Santos ao afirmar que “quanto mais cresce a economia dependente, mais ela aguça as diferenças específicas que a separam do capitalismo existente nos países avançados”.

Nesse contexto de dependência, a integração econômica surge como uma alternativa de crescimento econômico, com a função de formação de blocos de maior capacidade de negociação no cenário internacional como uma maneira oportuna de corrigir, progressivamente, a assimetria da relação com o centro industrializado. Mais importante ainda: a industrialização é concebida como um caminho direcionado ao desenvolvimento. Dessa maneira, a cristalização da ideia do grupo da CEPAL é precedida de anos de estudos de seus economistas com a finalidade de adaptar a teoria do desenvolvimento econômico às condições particulares da América Latina.

Dessa feita, a proposta de integração da CEPAL afirma que:

Teria como meta instrumental alcançar de forma progressiva o mercado comum, que contava com o respaldo da bem-sucedida experiência que havia começado a desenvolver os países de Europa Ocidental. Uma primeira etapa teria por finalidade a constituição de uma área econômica preferencial. A expansão do comércio intralatino-americano era o de reciprocidade, em razão da qual os bens industriais que antes se importavam do resto do mundo se podiam adquirir de outros países latino-americanos, pagando-os com um incremento das próprias exportações sobre a mesma região. E um programa de liberação do comércio, um sistema de pagamentos e de créditos que permitiriam compensar de forma multilateral todas as operações de intercâmbio regional (VACCHINO, 1989, pp. 58-60).

Por isso, a criação de uma associação de integração latino-americana deve-se basear na constituição de uma área de livre comércio, que tem como fundamento uma série de tendências reais e argumentos doutrinários, como pode ser visto:

Necessidade de mercados adicionais para a produção primária e industrial;  
Busca de níveis superiores de investimento, produtividade e consumo;  
Otimização do emprego de fatores, através de economias de escala,  
localização ótima de novos investimentos com relação as fontes de insumo,  
impulso tecnológico e científico, mobilização de quadros e especialização  
avançada de tarefas e maior racionalização de esforço humano com mais  
ocupação; Continuidade de sobrepujar a substituição de importações;  
Aproveitamento recíproco de complementaridades; Criação de mercados de  
dimensão adequada para novas atividades, ramos e fábricas, e para novas  
tecnologias e métodos, que nenhum país latino-americano por si só está em  
condições de assumir e cumprir; Combinação de possibilidades de  
desenvolvimento nacional, de aproveitamento de mercados regionais e de um  
maior e melhor acesso aos mercados dos países avançados; Reconhecimento  
de uma tendência universal a soluções regionais, ou seja, a necessidade de  
um neo- ou macro- ou supranacionalismo latino-americano, que fortaleça a

capacidade de manobra e negociação dos países da região frente às grandes potências e consórcios (KAPLAN, 1968, pp. 186-187).

Cabe ainda ressaltar que, não obstante as enormes diferenças nas circunstâncias e nas condições dos processos de integração na América Latina e na Europa, todos se inspiram, em maior ou menor medida, em um mesmo marco conceitual, etapista. No âmbito econômico, se pensa que a desgravação tarifária marca um primeiro passo em direção à constituição de uma economia de dimensão regional, mediante a qual uma etapa segue a outra (união aduaneira, mercado comum, união econômica) rumo à construção de uma unidade maior.

Assim, na década de 1960, dá-se início ao processo de integração latino-americano com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)<sup>5</sup>, através do Tratado de Montevideu, com cláusulas para a liberação gradual do comércio na área e estabelece uma estrutura básica do programa de integração econômica regional. Esse Tratado é composto de 65 artigos, agrupados em 12 capítulos, que preveem a eliminação gradual, dentro no prazo máximo de 12 anos, de todos os impostos, despesas e restrições (direitos aduaneiros, fiscais ou monetários) que possam ser aplicados à importação de bens originários de qualquer parte contratante. Portanto, a área de livre comércio passa a ser o maior veículo da integração e cooperação econômica regional. Essa é não só a intenção de seus patrocinadores e autores, mas a interpretação da maioria dos economistas latino-americanos.

Dessa maneira, o Tratado de Montevideu, no fundo, senão na forma, visa a estabelecer algo potencialmente maior do que uma zona de livre comércio, mas, ao mesmo tempo, menor do que um mercado comum. Por outro lado, deixa em aberto para futuras negociações todas as medidas básicas necessárias à implementação dos objetivos da integração regional, e alguns itens importantes para o perfeito funcionamento de uma zona de livre comércio numa região caracterizada por um desenvolvimento econômico desigual e incipiente.

Isso implica a adoção de um método de médias ponderadas nas reduções das tarifas, que por seu turno visa dotar as partes contratantes de certa liberdade de ação em

---

<sup>5</sup> Criada inicialmente em fevereiro de 1960 por sete países: Argentina, Brasil, México, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, com ratificação em maio de 1961 e entrada em vigor em junho do mesmo ano; se associaram mais tarde a Colômbia e o Equador em setembro e novembro do mesmo ano, a Bolívia em 1966 e a Venezuela em 1967.

negociações sucessivas, assegurando uma adaptação gradual da estrutura produtiva nacional ao programa de liberação de comércio. Assim, qualquer país que quiser proteger uma de suas indústrias internas por um período transitório pode fazer concessões relativamente limitadas aos produtos das indústrias competitivas, estipulando que concessões mais substanciais são outorgadas a outros produtos de modo que possam alcançar a média anual exigida.

Nessa situação, o objetivo das negociações, segundo o artigo 10<sup>6</sup>, é “expandir e diversificar o intercâmbio, assim como promover a progressiva complementação das economias dos países da Zona”. Por esse motivo, as percentagens referentes à expansão gradual das listas nacionais e comuns seriam calculadas com base no valor médio anual do comércio durante os três anos que precedem aquele em que cada negociação seja efetuada.

Na verdade, o modelo de integração regional contemplado pela CEPAL (1984) é extremamente ambicioso. A efetividade do princípio de reciprocidade exige, de fato, uma política industrial para a área como um todo. O retardamento ou a aceleração de concessões tarifárias pode não ser suficiente para equilibrar o comércio de cada país com a região. É muito provável que os países superavitários eliminem integralmente suas tarifas em relação aos parceiros em déficit e continuem superavitários, por não terem o que importar daqueles. Só o incentivo de preço pode não bastar para induzir a iniciativa privada a localizar novas plantas em um país qualquer, em vez de outro. É necessário, para isso, que haja alguma forma de planejamento supranacional, e o correspondente arcabouço institucional.

Por essa razão a concepção da reciprocidade de concessões é vista como fator indispensável do êxito da integração. Se cada país, ao expandir suas importações, tem a garantia de ver igualmente aumentadas suas exportações, há um estímulo concreto à substituição de importações de fora da área por importações da área. A argumentação se refere sempre à possibilidade de expansão de exportações de produtos industrializados, cuja importação de fora da área se pretenda substituir. Outro pressuposto implícito em todo o raciocínio é que tal expansão de exportações traz consigo os benefícios do acesso às economias de escala.

---

<sup>6</sup> Todas as citações de artigos do Tratado de Montevidéu de 1960 têm como fonte Barbosa (1991).

Por consequência, o Tratado de Montevideu, ao propor a integração econômica, ganha aceitação graças à taxa de desenvolvimento existente, insatisfatória tanto do ponto de vista da produção quanto do comércio exterior. Trata-se, assim, de estabelecer canais e contatos de comércio, fontes de abastecimento e saídas de mercado completamente novos.

### **3. POSIÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS FRENTE À ALALC**

Os comportamentos do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e do FMI (Fundo Monetário Internacional) são diametralmente opostos aos esforços latino-americanos de integração até 1963. O primeiro, em muitas ocasiões, demonstra compreender os objetivos do programa e a vontade de cooperar, enquanto o segundo defende com insistência doutrinal as normas sagradas do comércio e das finanças internacionais.

Nessa direção, as cinco maiores objeções levantadas pelo FMI são:

1. O comércio intralatino era muito menor do que o existente na Europa, logo após o término da guerra;
2. O perigo de que a suspensão do comércio bilateral levasse ao desemprego em larga escala, como no caso da Europa do pós-guerra, não existia na América Latina;
3. Acordos multilaterais ainda eram menos necessários em vista do recente retorno à convertibilidade ocorrido na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru;
4. Os acordos de pagamentos bilaterais vigentes na região poderiam ser substituídos facilmente por acordos diretos entre os bancos centrais e outras agências financeiras;
5. O estabelecimento de uma união de pagamentos resultaria facilmente na perpetuação do bilateralismo, “mesmo que isto não fosse a intenção de seus autores” (WIONCZEK, 1966, pp. 106-107).

Na verdade, as condições impostas pelo FMI aos países subdesenvolvidos favorecem mais ao banqueiro do que ao empresário, subordinando os objetivos de crescimento aos da estabilidade monetária. No geral, a estabilidade é uma espécie de



pré-requisito para o crescimento. Com essa premissa, os Estados Unidos encaram os esforços de integração com um misto de desaprovação ideológica e descrédito profundo. Houve falta de interesse dos Estados Unidos em relação à CEPAL, que durante muitos anos foi considerada como uma intrusa em assuntos do hemisfério, uma defensora de perigosas tendências estatizantes.

A verdade é que a posição de Washington mantém desconfiança em relação às propostas da CEPAL, pois as encara como uma expressão do panlatino-americanismo, oposto ao pan-americanismo. Nesse sentido, um argumento importante ressalta que:

O pan-americanismo consolidou-se no início da década de 1960, com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em dezembro de 1959, com os limites impostos pelo FMI e as multinacionais ao Acordo de Montevideo, de 1960, que criou a ALALC, mas a privou dos verdadeiros verdadeiramente integracionistas, propostos pela CEPAL (Dos Santos, 1993, pp. 113-114).

Entretanto, durante o ano de 1960, sob o impacto dos acontecimentos em Cuba e dos sinais crescentes de um sentimento antiamericano em outras partes da América Latina, os Estados Unidos começam a rever sua política econômica de pós-Guerra em relação à região. Na verdade, descobrem que o desejo de uma integração econômica latino-americana não visa uma união contra os Estados Unidos, nem se origina na imaturidade ou compulsão perversa de violar as regras sagradas do livre comércio, mas que se trata de um caso de necessidade.

Dessa forma, os EUA começam em 1961 a ter uma nova atitude. Ficam preocupados com muitos países latino-americanos que não são membros do GATT e que devem enquadrar suas políticas nas linhas dessa instituição. Nesse sentido, citando um documento elaborado pelo Comitê para o Desenvolvimento Econômico (CDE) dos EUA, representados por homens de negócios e intelectuais, Wionczek adverte que:

O esforço comum visando a expandir e a criar novo mercado regional pode ter um efeito importante de desenvolvimento e contribuir para o bem-estar mundial, uma vez que a integração econômica diminua a discriminação oriunda de barreiras de comércio e das políticas econômicas internas dos países participantes em tais agrupamentos regionais de comércio;

As regras atuais do GATT foram elaboradas para países adiantados. No que se referem a uniões aduaneiras, poderiam as normas de o referido órgão funcionar também no caso de agrupamentos de nações extremamente subdesenvolvidas; contudo elas não podem ser seguidas pelas regiões em estado de desenvolvimento;

Os países adiantados, especialmente os Estados Unidos, deveriam ajudar os agrupamentos regionais de comércio a obter os seus objetivos de crescimento, ao invés de insistirem na aceitação por parte deles de padrões e normas pertencentes às relações entre os centros industriais do mundo (Committee for Economic Development apud WIONCZEK, 1966, pp. 119-120).

No fundo, os norte-americanos pretendem aproveitar a formação de mercados regionais para expansão de suas empresas multinacionais. Espaços mercadológicos mais amplos oferecem maiores oportunidades de especialização e diversificação de investimentos, além de economias de escala. Dessa maneira, os empresários norte-americanos, considerando o volume dos investimentos necessários e os interesses em jogo, traçam estratégias de ocupação de mercados em uma América Latina integrada economicamente.

#### **4. AVALIAÇÃO DA ALALC**

Avaliar o desempenho da ALALC implica analisar as dificuldades e as contradições a pautar o processo de integração. Nesse aspecto, Kaplan (1968) considera a experiência integracionista latino-americana como um processo que deve agregar espaços nacionais em mercado maior, caracterizado por uma grande variedade de grupos nacionais estruturados em sistemas socioeconômicos, institucionais, políticos e culturais, tudo isto como parte de um processo geral no qual todos os aspectos e níveis interagem, se interpenetram e condicionam reciprocamente.

Dessa forma, ao fazer um balanço do caminho percorrido pela ALALC nos seis anos de sua existência, Kaplan (1968) observa a experiência como grande desafio para os países latino-americanos. Aponta para realizações muito positivas, mas assinala uma série de insuficiências e obstáculos a serem enfrentados. Assim, indica os seguintes pontos de reflexão:

1. A heterogeneidade de estruturas e níveis dos países participantes, que se manifesta em divergência de aspirações e em exigência de tratamento privilegiado para cada um deles, ou seja, na orientação centrífuga herdada das economias latino-americanas, em sua competitividade recíproca, nas distâncias e o vazio infraestrutural, nas diferenças ideológicas, políticas e diplomáticas.

2. A solidariedade é débil. Faltam as tradições e instrumentos de cooperação econômica multilateral. Nenhum país latino-americano exhibe atitudes previsíveis para cumprir uma tarefa histórica unificadora, nem os três maiores da região (Argentina, Brasil e México) parecem dispostos a colaborar em tal sentido.

3. A estrutura socioeconômica e política de tipo tradicional, e os setores a ela vinculados, desenvolvem uma tendência generalizada de resistência a troca, que influi na dinâmica do processo integrador. Isso é reforçado pela debilidade, não organicidade e vacilação dos setores que a promovem ou poderiam beneficiar-se com ela.
4. Cada país mantém, por conseguinte, no melhor dos casos, suas intenções de desenvolvimento como empresa nacional autárquica, há proteção indiscriminada de todo ramo ou empresa, especialmente as mais antigas e incipientes, sem preocupação de economicidade e futuro nem de suas repercussões sobre a integração.
5. Há um temor de que o livre jogo do mercado em um espaço regional integrado poderia favorecer os países maiores, desprezando o resto. (KAPLAN, 1968, pp. 188-191).

Apesar de todas essas dificuldades, na experiência de implementação da ALALC, entre 1960 e 1980, o comércio intraregional cresce 20 vezes, contra apenas 10 vezes com o resto do mundo. O mecanismo de compensações (convênio de pagamentos e créditos recíprocos) permite à região, e a seus países-Membros individualmente, poupar preciosas divisas, com o crescimento significativo dos volumes negociados. Entretanto, ao cabo de 10 anos, o impulso “livre-cambista” já dá sinais de fadiga: os acordos de desgravação tarifária perdem progressivamente o fôlego, até praticamente desaparecer da mesa de negociação.

Mesmo com essas atitudes positivas e negativas relacionadas ao processo de integração latino-americano, existe certo consenso entre partidos políticos, grupos universitários, organizações sindicais e meios intelectuais sobre a importância política de integrar a América Latina, persistindo, no entanto, uma indefinição quanto à forma da iniciativa. A grande questão da época é definir os benefícios finais da iniciativa. Nesse sentido, pode-se acrescentar como contribuições para o insucesso da ALALC:

As elites dirigentes que apoiaram a integração no campo político, intelectual e gremial não puderam definir plataformas suficientemente convincentes para motivar as maiorias nacionais. Conscientemente, nenhum trabalhador podia supor que a ALALC resolveria seus problemas ou introduziria mudanças substanciais que contribuíssem para o desenvolvimento de seus países. Nas nações não emergiram forças sociais ativamente favoráveis. Enquanto isso, as forças totalitárias que maneжaram durante muito tempo o arsenal ideológico dos países desvalorizaram essas vias e dividiram a região com critério geopolítico, nem sempre incompatível, mas na forma apresentada resultava inconciliável com a ideia de unidade (SCHAPOSNIK, 1997, p. 13).

Como se percebe, a grande dificuldade está no balanço de ganhos e perdas associados ao processo de liberalização do comércio, do ponto de vista de cada um dos agentes envolvidos. Se quem faz uma concessão, ou sofre uma perda, não se julga mais que compensado por um benefício, então não se sente induzido a entrar na barganha. Ou seja, ainda admitindo a hipótese de que a supressão de tarifas na região seja potencialmente benéfica para todos, isso não basta: é preciso que todos os participantes tenham, de fato, ganhos líquidos (ou pelo menos, não tenham perdas). Caso contrário, fatalmente se chega a um impasse.

É importante notar, também, que a dependência histórica dos países latino-americanos em relação ao comércio exterior faz com que tenham, em sua maioria, uma longa tradição de barreiras à importação. Nesse caso, muitas atividades e setores, tendo se desenvolvido à sombra de proteção alfandegária, vão se opor à liberalização. Na medida em que os ganhos almejados com a expansão do comércio zonal não são grandes, isso pode ser um obstáculo sério à integração.

Munhoz<sup>7</sup>, ao avaliar o desempenho da ALALC, identifica três fases em sua evolução. Na primeira delas, compreendida entre 1961 e 1962, consolidaram-se as correntes de comércio preexistentes, e se incorporou um grande número de produtos às listas nacionais e à lista comum. Essa expectativa não se concretiza. Durante a segunda fase (1963 a 1967), as dificuldades e as contradições no processo de integração tornam-se evidentes. A percepção por parte dos diversos países-Membros, principalmente os de menor desenvolvimento relativo, de que a concessão de um tratamento tarifário preferencial recíproco não necessariamente conduz à equidade na distribuição dos benefícios, podendo inclusive acarretar o desmantelamento de setores produtivos internos, provoca uma acentuada redução no ritmo das concessões. Isso leva a eliminação dessa cláusula já em 1964. A terceira etapa é caracterizada, de acordo com Munhoz, pela crescente participação dos bens manufaturados no comércio da ALALC e por certa euforia por se acreditar haver superado o estancamento em que se encontra o processo de integração em meados dos anos sessenta. O entusiasmo faz com que se contemple de forma excessivamente otimista a possibilidade de se efetivar um mercado comum ainda na década de 1970.

---

<sup>7</sup> (MUNHOZ, 1976, pp. 25- 36).

A realidade, todavia, contrasta com esse otimismo. Na década de 1970, o comércio negociado perde importância frente ao comércio não-negociado. Isso significa que o incremento das trocas de bens manufaturados por meio de acordos de complementação industrial não é suficiente, por si mesmo, para revigorar o processo de integração. As dificuldades observadas desde o início não são definitivamente superadas e tendem a agravar-se. O fenômeno não se deve exatamente aos acordos de complementação industrial em si, mas à expansão do setor industrial em três países: Argentina, Brasil e México. A concentração de 75% de toda a produção industrial da América Latina nesses países os torna os principais e quase que exclusivos beneficiários dos acordos de complementação industrial, o que gera um grave desequilíbrio no processo de integração.

Numa avaliação do modelo de integração proposto pela ALALC há uma série de comentários importantes, em que se critica o caráter reformista-conservador do projeto, conseqüentemente, de impacto muito superficial. Segundo essa visão pode-se dizer que:

Pensou-se que a integração por si mesma fazia avançar o desenvolvimento e de acordo com isso tentava-se a cópia do modelo clássico de desenvolvimento capitalista avançado, sem pensar nas diferenças existentes, tanto históricas como estruturais, entre Europa, Estados Unidos da América do Norte e América Latina.

Aplicaram-se critérios de crescimento economicista e não de desenvolvimento, desprezando o social e o político, como se o social e o político devessem vir automaticamente a partir da melhora dos índices de produção.

Nesse modelo não se definem o significado e o conteúdo da integração, o sistema de valores que se adota, as alternativas a enfrentar, as opções possíveis, os objetivos e meios, os requisitos internos e externos, os agentes e resistências, os instrumentos e as conseqüências. Tampouco se trata da política sobre setores e níveis sociais e não se diz qual é a ideologia, ficando exposta explicitamente à clássica liberal. Ao mesmo tempo, não se define exatamente o papel dos atores no projeto, não se definem os obstáculos, não se criam mecanismos para resistir à pressão dos grupos hegemônicos, não se articulam mecanismos que superem a dependência.

Não se colocou o desenvolvimento como projeto global porque cada país encarou um projeto custoso e duplicador de esforços. Os enfoques e métodos foram limitantes. Foram se restringindo às obrigações deixando todo o jogo nas leis de mercado. Deixou-se também para que o comércio conseguisse produtividade, complementaridade, operacionalização de fatores, economias de escala, inovação tecnológica, racionalização do trabalho e equilíbrio do desenvolvimento entre países (Kaplan apud SCHAPOSNIK, 1997, pp. 19-20).

Como resultado, a própria concepção de integração que se mostra incompatível com a necessária harmonização entre desenvolvimento econômico e a resolução de questões sociais específicas e urgentes na região. O enfoque dado à dimensão econômica, em um primeiro momento, não considera as desigualdades entre os países-Membros quanto aos aspectos econômicos e sociais<sup>8</sup>.

Todavia, já em 1978, quando a Associação passa por momentos delicados de afirmação, há um argumento forte do caráter essencialmente comercialista da integração e do fortalecimento das empresas transnacionais na América Latina. Isso pode ser retratado nessa passagem:

A formação de um mercado ampliado entre economias subdesenvolvidas, com um baixo grau de interdependência prévia, não proporciona estímulos suficientes para a expansão do intercâmbio. Os vínculos tradicionais existentes com os centros industriais, a baixa competitividade, a ausência de canais comerciais e financeiros preestabelecidos, determinam que as preferências comerciais sejam um instrumento necessário mas não suficiente para promover a especialização intraindustrial. Por outra parte, pelas razões que já foram analisadas, um simples enfoque comercialista abre indiscriminadamente as portas a todo tipo de empresas e, em tais condições, as corporações transnacionais podem adquirir posições dominantes no mercado regional (FERRER, 1978, p. 69).

Logo, percebe-se que a referência a um mercado comum nas considerações do Tratado de Montevideu de 1960 entra em colisão com o resto do texto, que não outorga nenhuma viabilidade à ideia, porque não existe a possibilidade de um desenvolvimento harmônico, uma programação industrial complementar e políticas comuns em relação ao papel do investimento estrangeiro.

## **5. CRIAÇÃO DA ALADI**

No começo dos anos de 1980, tenta-se rever o processo de integração mediante a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com o novo Tratado de Montevideu. Seu principal objetivo em longo prazo é criar um mercado comum latino-americano.

---

<sup>8</sup> (Vaz 1987, p.43).

Esse Tratado se diferencia do antecessor, principalmente pela limitação de seus objetivos, tendo sido saudado por seu realismo e flexibilidade. O propósito mais geral é o de compatibilizar a tendência anterior a acordos bilaterais ou sub-regionais com a sobrevivência do aparelho institucional preexistente. O único compromisso multilateral são as margens de preferência, descontos oferecidos por cada país para as tarifas sobre as importações da área. Além disso, os acordos sub-regionais (expressamente sem a cláusula de nação mais favorecida) têm agora destaque central, mantendo-se também os acordos de complementação. Explica-se, no Tratado, a ideia de uma integração econômica “por convergência”: a partir de acordos limitados geográfica e/ou setorialmente, se converge para uma vinculação de maior amplitude.

Ademais, o nascimento da ALADI é, por um lado, fruto das práticas negativas da ALALC. Mas, por outro, recolhem-se experiências do comportamento do Mercado Comum Europeu, do Centro Americano e, também, do Pacto Andino. Em consequência, não é casualidade que se fixa como objetivo “o estabelecimento gradual e progressivo de um mercado latino-americano”.

O Tratado ALADI, assinado em agosto de 1980, entra em vigor em março de 1982, dando continuidade ao processo iniciado em 1960 com a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e abrange 11 países latino-americanos<sup>9</sup>. Tem como objetivo principal o estabelecimento, em longo prazo e de forma gradual, de um mercado comum latino-americano, como meio de acelerar pela integração, o desenvolvimento econômico-social harmônico e equilibrado da região, a fim de assegurar um melhor nível de vida de seus habitantes. Apresenta como funções básicas a promoção e regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento de ações de cooperação econômica entre os membros, que contribuam para a ampliação dos mercados.

Os princípios básicos subjacentes ao Tratado, contemplados em seu artigo 3º, estão diretamente ligados ao processo de integração, apesar da diversidade política e econômica existente, sendo por isso mesmo que deve existir uma convergência de interesses para multilateralizar os acordos de alcance parcial para poder estabelecer o mercado comum. O princípio da multiplicidade de formas tem como finalidade obter

---

<sup>9</sup> Bolívia, Equador, Paraguai; Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Venezuela, Argentina, Brasil e México.

uma integração harmônica com os objetivos e funções do processo, utilizando todos os instrumentos que possam dinamizar e ampliar os mercados regionais. Diretamente ligado a esse objetivo está a flexibilidade que permite uma convergência progressiva dos acordos de alcance parcial para o fortalecimento da integração.

Portanto, segundo esse artigo, há um princípio de tratamento diferenciado que divide os países em três categorias de acordo com suas estruturas econômicas: a) de menor desenvolvimento econômico relativo (Pmder) - Bolívia, Equador e Paraguai; b) de desenvolvimento intermediário (Pdi) - Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela; e c) países mais desenvolvidos (Pmd ou ABRAMEX): Argentina, Brasil e México.

Uma característica inovadora desse Tratado<sup>10</sup> é a possibilidade de estruturar mecanismos multilaterais para o estabelecimento de uma área de preferências econômicas, compostas por uma preferência tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial. Dessa forma, se vislumbra constituir mecanismos multilaterais que ganham forma nos acordos de alcance regional, bem como mecanismos de alcance parcial, isto é, que não envolvam a totalidade dos países-Membros. Assim, com a criação dos acordos de alcance parcial, são incorporados ao processo de integração os fluxos de comércio bilaterais que são mantidos à margem do processo negociador da ALALC em função de seu acentuado enfoque multilateralismo.

O novo Tratado cria, também, um sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, ao consagrar a regra do tratamento diferenciado, baseada no princípio da não-reciprocidade e da cooperação comunitária. No capítulo III<sup>11</sup>, um dos instrumentos para assegurar um tratamento preferencial e efetivo é a eliminação de todas as tarifas e outras restrições não-tarifárias à circulação dos produtos oriundos dos países de menor desenvolvimento relativo. Essa eliminação é negociada e os produtos incluídos são de preferência de origem industrial, não havendo reciprocidade. Isso quer dizer que os Pmder não têm que reduzir suas tarifas para os países-Membros. Nesse capítulo são estabelecidos, ainda, procedimentos para a ampliação progressiva da lista de produtos, assim como mecanismos de compensação para eliminar os efeitos negativos que surjam do intercâmbio.

---

<sup>10</sup> Ver artigos 4º, 5º e 6º do Tratado.

<sup>11</sup> Ver artigos 16º e 17º do Tratado.



Pelos acordos de alcance parcial são negociados programas de cooperação em áreas de pré-investimento, financiamento e tecnologia para facilitar o aproveitamento das desgravações tarifárias, fundamentalmente nos países de menor desenvolvimento econômico relativo e mediterrâneos, para os quais se outorgam facilidades para o estabelecimento de zonas, depósitos ou portos francos.

Já o capítulo IV trata das possibilidades de cooperação com outros países e áreas de integração econômica da América Latina. Os artigos 24 e 25 estabelecem regimes de associação ou de vinculação multilateral a propiciar convergência para o estabelecimento de uma área de preferência tarifária latino-americana. Permitem, ainda, celebrar acordos de alcance parcial com outros países, no caso de produtos já negociados com países da ALADI, se estes acordos forem superiores aos já negociados, caso em que serão realizadas consultas aos países afetados, a fim de que sejam encontradas soluções mutuamente satisfatórias.

O capítulo V refere-se à cooperação com outros países ou áreas não latino-americanos, em que se prevê o estabelecimento de acordos de alcance parcial. Estabelece que, no caso de incluir produtos já negociados com países-Membros, as concessões outorgadas não podem ser superiores às acordadas com aqueles e, se o forem, são estendidas automaticamente a esses países.

Por fim, nas disposições gerais, existem proposituras sobre o tratamento incondicional da nação mais favorecida de todas as vantagens, favores, imunidades e privilégios concedidos por decisões ou acordos que não estejam previstos no Tratado ou no acordo de Cartagena. Existem cláusulas que estabelecem um tratamento em matéria de impostos aos capitais procedentes dos países-Membros.

É importante ressaltar que o quadro existente quando do surgimento da ALADI em 1980 é bastante diverso do de 1960. A ALADI é criada em um contexto de livre comércio e de expansão dos mercados em uma economia mundial marcada pelos imperativos da competitividade comercial e, por extensão, dos ganhos de escala para a assimilação de tecnologias e investimentos. Pelo menos teoricamente, ganha força a tese da necessidade da formação de mercados mais amplos e mais abertos ao comércio exterior. Espaços fechados e de proporções limitadas tornam-se alvo de profecias que antecipam a marginalização.

Nesse sentido, os países da América Latina, mergulhados na crise da dívida externa, com seus modelos de desenvolvimento de substituição de importações, são estimulados, na segunda metade da década dos anos de 1980, a uma reformulação completa das políticas comerciais em que a integração passa a ser vista como “campo de provas” para o projeto de inserção na economia internacional, como atrativo para novos investimentos e, quem sabe, até mesmo como eventual instrumento de barganha para posterior negociação com blocos regionais já existentes.

Assim, a liberalização comercial torna-se instrumento importante para o processo integracionista. É lançado nos países sul-americanos um amplo programa de desgravação tarifária e de eliminação de barreiras não-tarifárias, em que se criam condições para a assinatura de acordos bilaterais e sub-regionais de liberalização comercial, algo antes impraticável entre economias fechadas. A abertura comercial acaba sendo utilizada como instrumento de muitos programas de estabilização em alguns países no continente, o que permite ganhar chancela dos organismos internacionais para programas domésticos de liberalização, que têm resistências entre as elites políticas e econômicas nacionais. Esse é o quadro geral das economias nos anos de 1980.

Posto dessa forma, o Tratado de 1980 se preocupa com os fins em longo prazo estabelecidos pelo Tratado de 1960, mas busca concretizá-los de forma gradual e progressiva sem estipular prazos. Em seu artigo segundo, como objetivos mais imediatos e específicos, menciona a “promoção e a regulamentação do comércio recíproco e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica que coadjuvem a ampliação dos mercados”. Nota-se, portanto, que a ampliação dos mercados continua sendo uma premissa importante para o desenvolvimento econômico e não há determinação de um prazo para o estabelecimento do mercado comum latino-americano.

Quanto aos princípios que regem o processo de integração, há também diferenças significativas. Quando da criação da ALALC, o livre comércio é o princípio informador das relações internacionais. Acredita-se, então, que a liberalização comercial, desde que observado o princípio da reciprocidade de concessões, assegura à equidade das trocas comerciais. É nessa lógica que se enquadra a cláusula da “nação

mais favorecida” adotada no âmbito do GATT (1952), enfatizando o princípio da reciprocidade. Frisa-se, ainda, a necessidade de se estabelecerem condições equitativas de concorrência como forma de impedir que práticas protecionistas conspiram contra o livre comércio na região. Todos esses princípios são explicitados no Tratado de 1960<sup>12</sup>, configurando um enfoque multilateral ao processo de integração.

## 6. AVALIAÇÃO DA ALADI

Antes de tudo é importante ressaltar que a ALADI é concebida no contexto de crise nos anos oitenta, conhecida como “década perdida”. As características gerais do momento resumem-se nos seguintes aspectos: endividamento externo; queda das exportações tradicionais latino-americanas no mercado mundial; crescente deterioração dos termos de troca; saída líquida de capitais para os países centrais e agudização de conflitos sociais nas sociedades estagnadas. A dívida externa restringe-se sensivelmente o espaço de manobra: limitação das importações, austeridade orçamentária, dificuldades para investir e modificações nas relações cambiais.

O Tratado de Montevideu de 1980 é considerado como passo atrás nos propósitos de integração, devido ao alto grau de generalidade de seus mecanismos e à ênfase nas negociações bilaterais. A meta de constituir uma zona de livre comércio é substituída por um projeto de área de preferências econômicas, contando para isso com a utilização de três instrumentos básicos: a) Preferência Tarifária Regional (PTR)<sup>13</sup> (um acordo multilateral de desgravação tarifária, em vigor desde 1984); b) Programa de Recuperação e Expansão de Comércio (PREC) (visa a substituir importações de terceiros países através da negociação de uma lista positiva de produtos); e c) Listas de Abertura de Mercados (LAM) (mecanismo integrante do sistema de apoio aos Pmder, que objetiva assegurar uma repartição equitativa dos custos e benefícios do processo de integração).

Segundo avaliação feita por Murillo<sup>14</sup> sobre os resultados da ALADI, permite-se apontar os seguintes problemas:

---

<sup>12</sup> Ver artigos 10, 15 e capítulo IV do Tratado.

<sup>13</sup> Consiste em uma redução percentual sobre os gravames aplicáveis às importações de terceiros países, incluindo não só os direitos aduaneiros, mas também outros encargos de efeito equivalente, seja de caráter fiscal, monetário, cambial ou de outra natureza.

<sup>14</sup> Ver Murillo 1990, pp. 127-138.

1º - Houve um alastramento de mais de seis anos nas negociações do patrimônio histórico, não conseguindo ampliar o alcance dos acordos iniciais, contribuindo para que o processo de integração não despertasse maiores expectativas.

2º - Foram tomadas algumas medidas para estimular o processo de integração, como a ampliação da margem de preferência tarifária, um acordo para a recuperação e expansão do comércio e critérios para atenuar gradualmente os desequilíbrios nos intercâmbios regionais. Mas os países que incentivaram os acordos foram a Argentina, Brasil e México, que foram os grandes responsáveis pelo fracasso do processo de integração, devido ao desinteresse demonstrado durante a vigência da ALALC.

3º - Durante a década de 80 (1980-88), enquanto as exportações para o resto do mundo aumentaram 2,2%, as exportações intraregionais tiveram uma queda de 1,7%, simbolizando certo recuo no processo de integração.

4º - O coeficiente de integração, que mede a importância relativa do mercado regional para as exportações totais, tem uma queda bastante significativa no período (1980-88): o mercado sai de 14% (1980), atingindo 8,4% em 1985, chegando a 10,3% em 1988. Portanto, há uma perda de importância do espaço regional, enfraquecendo o processo de integração que previa a ampliação do mercado;

5º - As exportações totais de manufaturas da região têm uma queda acentuada no total das exportações, passando de 7,2% em 1980 para 4,7% em 1988;

6º - O baixo grau de integração econômica da região ressalta do reduzido número de mercados de exportação para cada país da ALADI. Como regra, o comércio concentra-se em mais de 60% em dois únicos parceiros. Para o Brasil, México e a Argentina o percentual é de quase 50%, sendo que o Brasil e a Argentina absorvem mais de 65% das exportações da Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai;

7º - A importância do mercado regional para as importações totais da ALADI se mantém estável, girando em torno de 14%, em média, o que significa que não houve um crescimento das importações regionais com relação às do resto do mundo, e que a esperada substituição de importações não se concretizou (as importações totais de manufaturas aumentaram de 59% em 1980 para 67% em 1986).

O grande problema é que o multilateralismo uniforme baseado na aplicação generalizada da cláusula da nação mais favorecida gera uma completa paralisia nas negociações. Depois, inebriados pela miragem dos petrodólares e do crescimento geométrico do comércio mundial, os países da região saem à procura de parceiros no resto do mundo com os quais não precisam negociar desgravações tarifárias ou negociar complicados esquemas de comércio equilibrado. Para flexibilizar ainda mais os mecanismos de integração (ou seja, persistir na independência de suas políticas econômicas), os países-Membros preferem romper com as obrigações existentes e confiar nas chamadas forças de mercado. Com isso, enfrentam uma situação delicada: a crise da dívida externa de princípios dos anos de 1980 joga por terra as estratégias nacionais concebidas sob o signo da primeira liberalização para o exterior e protagoniza o que se pode qualificar de um batismo de fogo para a recém-nascida ALADI.

O fato se agrava ainda mais com a escassez de divisas que faz despencar terrivelmente os níveis do comércio intraregional, com uma queda ainda maior para as operações negociadas ao abrigo do Convênio de Pagamentos. Nesse difícil contexto, o acordo multilateral de apoio recíproco, conhecido como Acordo de Santo Domingo, negociado em 1981 para fazer frente a deficiências transitórias de liquidez dos Bancos Centrais, é incapaz de garantir o financiamento dos déficits globais do balanço de pagamentos e tem de ser suspenso, com adicional repercussão negativa para o comércio regional. O resultado combinado é um incremento do protecionismo para garantir elevados saldos nas balanças comerciais à custa da contração das importações, especialmente as regionais, e a crescente multiplicação de arranjos bilaterais para escapar às obrigações dos poucos acordos então existentes.

A faceta mais dramática dos primeiros anos da ALADI talvez seja uma perversa propensão dos Membros em deixar acumular saldos deficitários com os países vizinhos, em vez de faltar em seus pagamentos com o resto do mundo, o que constitui, por si só, indicativo das prioridades políticas assinadas pelos Governos locais e da pouca importância do processo de integração em suas respectivas estratégias de relacionamento econômico externo. Portanto, a vulnerabilidade da integração aladina se encontra agravada pela fragilidade financeira externa dos diversos parceiros regionais e

pelas assimetrias existentes entre os parceiros, assim como entre eles e os centros financeiros e comerciais internacionais.

Outro obstáculo é a heterogeneidade existente entre os componentes do bloco. As diferenças manifestam-se no grau de desenvolvimento econômico e nas medidas de incentivo ao crescimento. Os vários modelos de integração adotados na América Latina estabelecem medidas e mecanismos diferenciados para obter um crescimento equitativo, incentivando a produção nos países de menor crescimento econômico relativo, a partir de tratamentos que impedem a deterioração das economias mais atrasadas pela abertura comercial decorrente da integração econômica. Cabe destacar que, nos anos oitenta, o desenvolvimento econômico é recessivo em quase todos os países latino-americanos. Sem embargo, a distância entre os de menor e maior desenvolvimento relativo amplia-se como consequência da crise, cujos efeitos regressivos acentuam também as diferenças entre as zonas de cada país. Com efeito, tende a agudizar o problema de distribuição dos benefícios potenciais da integração.

Dessa forma, a industrialização voltada para o mercado interno, além de não gerar divisas para seu autofinanciamento, se defronta com outro problema: a exiguidade do mercado. Para superá-lo, alguns países latino-americanos recorrem à imaginação reformista, um processo de concentração elevada da renda para poder adotar o padrão de consumo americano. A estratégia baseia-se no arrocho salarial e na utilização de mecanismos de financiamento governamental inflacionários.

Como forma de garantir o resultado desse processo, é necessário erguer pesadas tarifas alfandegárias que protegem a “indústria nacional nascente”. O problema é que essas tarifas, ao se tornarem permanentes, fazem com que as filiais de companhias estrangeiras e as empresas nacionais estatais e privadas estabeleçam verdadeiros cartórios industriais altamente ineficientes, produtores de bens de consumo duráveis com elevados níveis de preços, decorrentes da sua estrutura oligopólica, limitando a demanda interna e tornando-as não competitivas em nível internacional. O contexto não abre espaço a uma economia nacional orientada para a concorrência, e apostando na ampliação do mercado regional como estímulo à eficiência.

Além disso, a dívida externa como mecanismo de financiamento das importações de bens de capital deixa de ser solução para se tornar um pesadelo na década de 1980. Os países devedores se veem impossibilitados de honrar seus

compromissos, pela alta contínua dos juros que servem de mecanismo do ajuste internacional utilizado pelos países industrializados para transferir o ônus da alta nos preços do petróleo e de outros insumos de origem agrícola procedentes dos países em processo de desenvolvimento. A opção dos países latinos, nos anos de 1970 e 1980, pelo desenvolvimento apoiado em extenso financiamento externo, o que coincide com as opções de investimento internacional do capital naquele momento, causam um estrago enorme. Contraem dívidas externas monumentais, que crescem muito além da sua capacidade real de pagamento.

Dessa forma, o grande problema para os países latino-americanos é a recessão americana, conforme pode ser visto:

Foi a partir da recessão americana de 1980-1981 e das medidas tomadas para defender a perenidade dos rendimentos do capital monetário, através de uma política de taxas positivas de juros reais, que esses países foram ‘nomeados’ para suportar, cada qual em sua categoria, o peso mundial da crise mundial. O fardo do serviço da dívida e os planos de ajuste estrutural impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial deram o quadro de um conjunto de medidas, impondo aos países devedores o pagamento de juros da dívida e a reorientação de sua política econômica (CHESNAIS, 1996, p. 220).

Ao aceitarem essa reorientação, voltam a integrar o projeto dominante do capital. Porém, não mais como modelo “desenvolvimentista”, mas sim enquanto globalização. Agora contam com a dificuldade suplementar de que grande parte dos países periféricos está sendo excluída da expansão do capital, o que fragiliza ainda mais os países que pretendem fugir dessa exclusão.

Portanto, o acontecido desde o estouro da crise da dívida externa na América Latina deixa clara a influência que os fatores exógenos têm sobre o processo de integração e, conseqüentemente, sublinham a sua vulnerabilidade externa. Daí a importância de refletir sobre as alternativas de inserção nas correntes de comércio e padrões de produção mundiais com objetivos de desenvolvimento e integração regional.

À luz desses acontecimentos, o processo de ajuste interno nos países devedores leva à uma recessão generalizada, ao procurar obter superávits na balança comercial reduzindo importações e aumentando exportações, o que acarreta uma crise no próprio processo de integração econômica. A taxa média de inflação dos três países mais

desenvolvidos da região no período 1980-86 é 182,3%. Na América Latina, como um todo, ela aumenta de 56,1% em 1980 para 328,3% em 1985.

Em vista disso, com a crise da dívida externa, os países latino-americanos deparam com uma fragilidade em termos de formulação de política econômica própria e partem para proposituras de curto prazo, em especial, para bruscas variações nas taxas de câmbio e políticas indiscriminadas de abertura e fechamento das economias nacionais. Com efeito, desaparecem as vantagens competitivas e as possibilidades de continuar as correntes comerciais empreendidas, e se inibem os investimentos adicionais destinados a atender aos mercados ampliados. Portanto, não se pensa mais em longo prazo e se rompe com a famosa trilogia “industrialização, desenvolvimento e integração”. O curto prazismo torna-se a tônica da política econômica. A integração deixa de ser funcional ao desenvolvimento do sistema produtivo e a preocupação de cada país está em obter saldos comerciais positivos para fazer caixa e acumular divisas que pague os juros da dívida externa. O resultado de tal política é “uma realidade que complica os esforços para obter um maior grau de relacionamento econômico regional ou sub-regional<sup>15</sup>”, e que compromete a ideia de integração.

Nessa mesma linha de crítica às políticas econômicas de curto prazo, é interessante observar que:

Os países latino-americanos, obstinados pela necessidade de solucionar os problemas de curto prazo, se recorrem a expedientes que não fazem senão pronunciar a instabilidade e vulnerabilidade dos mercados da região, em especial pelas disparidades nas políticas cambiais – bruscas variações nos câmbios como políticas indiscriminadas de abertura e fechamento das economias nacionais. Como consequência disso, desaparecem as vantagens comparativas e as possibilidades de continuar as correntes comerciais empreendidas e se inibem os investimentos adicionais destinados a atender aos mercados ampliados (VACCHINO, 1989, p. 65).

O funcionamento da ALADI é afetado. Cada país, enfrentando as disfunções do setor externo, mas também problemas inerentes a sua própria economia, de acordo com seus objetivos e compromissos internos, aplicando de forma individual e sem nenhuma concertação, fórmulas para fazer frente às circunstâncias. As consequências das diferentes medidas adotadas em caráter de experiência se refletem na queda do

---

<sup>15</sup> BARRIENTOS (1989, p. 105).



comércio recíproco, na deterioração dos mecanismos de pagamentos e, em geral, na paralisia das instituições de integração. A falta de interesses e de confiança no resultado das negociações se explica, pelo menos parcialmente, pelo surgimento das crises do setor externo ocasionadas pela explosão do endividamento, a elevação desmedida das taxas de juros, a queda dos preços dos produtos básicos e o menor crescimento dos países industrializados. Esses fatos dão, durante bastante tempo, um traço conjuntural às negociações e facilitam o processo de concertações bilaterais que prevalece em toda região.

O certo é que esses acontecimentos, desde a explosão da crise da dívida, trazem à tona a vulnerabilidade externa do processo integrativo. Aponta, outrossim, para a importância de uma reflexão sobre quais os perfis da inserção internacional indicado para a região, tendo em vista os objetivos de crescimento e integração regional.

Uma série de condicionantes da integração que, de certa forma, inviabiliza a experiência local, pode ser apontada da seguinte maneira:

1. Ausência de projetos políticos de apoio à integração e a cooperação regional, que emanem dos movimentos e partidos políticos nacionais.
2. A grande disparidade e heterogeneidade dos países, em particular os pertencentes a ALADI, que significa uma distribuição desigual dos frutos da integração e uma capacidade diferente para aproveitar as concessões comerciais recíprocas.
3. A natureza principalmente comercialista da integração não há sido capaz de criar nexos sólidos de interdependência entre os países de cada esquema subregional.
4. Os esquemas de financiamento e pagamentos do comércio intrasubregional têm sido elementos passivos frente às crises econômicas, sem obter uma sustentação no intercâmbio intraesquema em sua tendência histórica. Faltam instrumentos capazes de atuar de maneira anticíclica frente às quedas do comércio total e os desequilíbrios se produzem entre os países de um mesmo processo de integração.
5. Os benefícios da integração e da cooperação não são percebidos pelo grosso da população dos países que se integram. Entre outras razões, porque os agentes que têm tido um papel protagonista são escassos e os benefícios não se têm estendido suficientemente para ser apreciados por consumidores, trabalhadores, investidores e os restantes estamentos sociais (BARRIENTOS, 1989, pp. 107-109).

Isso implica que a ALADI elimina os compromissos de caráter multilateral destinados à formação da área de livre comércio, existentes na ALALC, e propõe a formação de um mercado comum, sem especificar mecanismos, prazos ou metas, além

de não incluir um programa de liberação do comércio. Acaba sendo a propagadora de cartas de intenção.

Assim, a ALADI se perde nos meandros que frustraram os esforços da ALALC. Não chega a gerar um poder político capaz de afrontar a falta de alinhamento macroeconômico comum, o que significa a ausência de capacidade de decisão frente aos grandes problemas do intercâmbio, limitando-se a debater problemas menores de caráter técnico e diplomático. Essa casuística, desvinculada dos projetos de desenvolvimento nacional dos países-Membros, afasta a concretização do objetivo inicial de mercado comum latino-americano e reproduz a frustração gerada pela ALALC.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que nem a ALADI nem a ALALC afetaram a divisão internacional do trabalho, a livre ação das corporações transnacionais, as relações de intercâmbio, o favorecimento dos setores dominantes da região, e tampouco atuaram na questão da dívida externa. Desde o início, a vulnerabilidade externa derivada da articulação com o sistema internacional, bem como as restrições de caráter estrutural que têm dificultado os avanços nos diferentes esquemas sub-regionais. Há, portanto, uma perda de importância relativa da integração no desenho das políticas nacionais, que se traduz em uma insuficiência do próprio instrumental integracionista. O que se percebe, então, é que não se faz uma adequada e eficiente articulação ao sistema internacional, de forma a expandir e diversificar o comércio recíproco, de revalorizar o papel de um mercado latino-americano unificado.

Dessa feita, a ALADI passa por uma crise partilhada igualmente, em maior ou menor grau, por diversos organismos multilaterais da região, resultando no momento de indefinição quanto ao próprio papel, em decorrência das novas realidades regionais, como o MERCOSUL, União de Nações Sul-Americanas, Comunidade Andina e Sistema de Integração Centro-Americana.

A própria Associação vem, ao cabo de um longo processo, de forma substantiva mudando seu enfoque, com alguns avanços institucionais e políticos visando não apenas consolidar a ALADI como órgão diretor de integração latino-americana, mas igualmente a abrir o caminho para iniciativas que superem o nível estritamente

comercial do processo, o que envolve aspectos sociais. Para guiar as atividades da Associação estão em construção delineamentos programáticos, com tarefas específicas a serem conduzidas nas áreas comercial, de complementação produtiva, cooperação tecnológica, cooperação financeira, transporte e comunicações, cultura e meio ambiente.

A pergunta que fica é: Será que a nova dinâmica da integração regional, caracterizada pelo surgimento de vários espaços sub-regionais e bilaterais é incompatível com o papel da ALADI? O certo é que a integração final da América Latina deve se efetuar gradualmente, levando em consideração realidades sub-regionais econômicas, sociais, políticas e culturais. A ALADI tem uma tarefa nova e especial: um centro articulador da convergência regional encarregado de negociar e registrar os acordos de alcance parcial nas mais diversas matérias, uma tarefa essencial, renovadora e imprescindível para a convergência e o desenvolvimento dos sistemas sub-regionais de integração, com vistas à conformação de um Mercado Comum Latino-Americano.

**Data de emissão:** 24 de Junho de 2014

**Data de aprovação:** 09 de Dezembro de 2014

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BARRIENTOS, Eduardo Gana. “Propuestas para dinamizar la integración”. In: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. Revista de Economía Política, n. 15, enero-junio, 1989.

CEPAL. *ALADI: experiencia de tres años de funcionamiento, problemas y perspectivas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, dec. 1984.

CHASNAIS, François. *A mundialização do capital*. Tradução de Silvana Finzi Foa. SP: Xamã, 1996.

Committee for Economic Development. “Cooperation for Progress in Latin America: A Statement on National Policy”. USA: OED, 1961.

DOS SANTOS, Theotônio. *Economia mundial: integração regional e desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FERRER, Aldo. “La viabilidad de la integración latinoamericana”. In: *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 37, ago. 1978.

GATT, Basic instruments and selected documents. v.1, Genève: 1952.

KAPLAN, Marcos. *Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina*. Caracas: Monte Avila Editores C.A, 1968.

MAGNOLI, Demétrio; ARAÚJO, Regina. *Para entender o MERCOSUL*. SP: Moderna, 1994.

MARINI, Ruy Mauro. *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

\_\_\_\_\_. Dialética da dependência. In: SADER, Emir (org.). *Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2000. pp. 105-165.

MUNHOZ, Décio Garcia (org.). *ALADI: avaliação, perspectiva e importância do comércio regional para o Brasil*. Brasília: UnB, 1976.

MURILLO, Hugo Agudelo. *Integração econômica: a experiência latino-americana*. Brasília, 1990. Dissertação, Departamento de Economia, UnB, mimeo.

PREBISCH, Raúl. “Estudio Económico de la América Latina”. In: *Revista Brasileira de Economia*, FGV, 1951.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. *As teorias da integração e o MERCOSUL: estratégias*. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1997.

SOUTO MAIOR, Luiz A. “América latina: o regionalismo revisitado”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 39, n. 2, 1996.

VACCHINO, Juan Mario. “Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos”. In: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. Revista de Economía Política, n. 15, enero-junio 1989.

VAZ, Alcides Costa. Integração econômica e crise internacional: a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) 1980 a 1985. Brasília, 1987, Dissertação, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, UnB, mimeo.

WIONCZEK, Miguel (org.). *A integração da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

## Brasil e Argentina: uma análise do comércio de produtos da linha branca

---

Marcelo Gregorio<sup>16</sup>, Jonathan Dias Ferreira<sup>17</sup> e Mirian Beatriz Schneider Braun<sup>18</sup>

**Resumo:** Este trabalho possui como objetivo analisar o comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina, em especial, para os produtos da linha branca. Foi contextualizado os principais acordos entre os dois países, com ênfase, após a união aduaneira oriunda do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, como principal mecanismo para o livre comércio. Neste contexto, utilizou-se do Índice de Vantagens Comparativas Reveladas – IVCR e o Índice de Orientação Regional – IOR, no período que compreende 2002-2011. Pode-se concluir que o Brasil possui evidente competitividade em relação a indústria argentina, em função disso, foi observado no período analisado que o setor de linha branca foi alvo de medidas protecionistas por parte da Argentina.

**Palavras-chave:** comércio, Brasil-Argentina, produtos da linha branca.

\*\*\*

**Resumen:** Este trabajo tiene como objetivo analizar el comercio bilateral entre Brasil y Argentina, en particular para los productos de línea blanca. Fue contextualizado los principales acuerdos entre los dos países, con énfasis, después de la unión aduanera que viene del Mercado Común del Sur - MERCOSUR, como el mecanismo principal para el libre comercio. En este contexto, se utilizó el Índice de Revelado comparativo Advantage - IVCR y el Índice de Orientación regional - IOR, en el período que comprende desde 2002 hasta 2011. Se pudo concluir que Brasil tiene clara competitividad contra la industria argentina, y sobre esta base, se observó durante el período analizado el sector de productos de línea blanca era el objetivo de las medidas proteccionistas de Argentina.

**Palabras- clave:** comercio, Brasil - Argentina, productos de linea blanca.

\*\*\*

**Abstract:** This work aims to analyze bilateral trade between Brazil and Argentina, in particular, for white goods. Major agreements between the two countries, with emphasis was contextualized, after the coming of the Customs Union Southern Common Market - MERCOSUR, as the main mechanism for free trade. In this context, we used the index of Revealed Comparative Advantages - IVCR and Regional Orientation Index - IOR, which comprises the period from 2002 to 2011. It can be concluded that Brazil has obvious competitiveness against Argentine industry, on that basis, was observed in the analyzed period the sector white line was the target of protectionist measures by Argentina.

**Key Words:** trade, Brazil-Argentina, white line goods.

---

<sup>16</sup> Economista pela Universidade Estadual do Oeste Paranaense – UNIOESTE, campus de Toledo – PR. Contato: marcelogreg\_@hotmail.com

<sup>17</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste Paranaense - UNIOESTE, campus de Toledo - PR. Contato: jonathanferreiraa@hotmail.com

<sup>18</sup> Professora Dra Associada do Colegiado de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da UNIOESTE, Campus de Toledo. Contato: mirian-braun@hotmail.com

## 1. Introdução

Desde que foi implantado o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, o fluxo comercial entre o Brasil e a Argentina aumentou consideravelmente. De 1990, quando foi assinado o tratado de Buenos Aires entre Brasil e Argentina, e tratado de Assunção em 1991, as exportações brasileiras à Argentina cresceram cerca de 3.500% no agregado, passando de US\$ 0,65 bilhões em 1990 para US\$ 22,71 bi em 2011 enquanto que as exportações argentinas ao Brasil cresceram 1.360%, passando de US\$ 1,23 bilhões em 1990 para US\$ 16,91 bilhões em 2011 (MDIC, 2012).

Utilizando-se de dados consolidados do ano de 2011, as exportações do Brasil para Argentina representaram 8,9% das exportações totais e as importações representam 7,5% do total de importações do Brasil. Para o bloco econômico MERCOSUL, o Brasil exportou 10,9% do total. O que pode ser observado também é a representatividade da Argentina perante as exportações brasileiras ao MERCOSUL, demandando 4/5 do total exportado (MDIC, 2012).

Ou seja, o comércio bilateral entre as duas nações é de grande importância, pois se trata de um volume bastante expressivo da balança comercial de ambos, o que justifica o estudo. O setor de linha branca no Brasil vem crescendo muito nos últimos anos, e ganhando mercados fora do país. A Argentina, notando a expansão das marcas brasileiras em seu território, toma medidas a fim de proteger a sua indústria e reduzir a demanda por produtos brasileiros e também chineses.

O problema a ser tratado está no fato da efetividade ou não da do uso dos mecanismos de proteção da produção local. O setor selecionado foi submetido a avaliação antes e depois da adoção de medidas, analisando o que muda no setor após a efetivação das medidas e mudanças na competitividade.

Diante disso, o presente trabalho visa a avaliação e estudo da competitividade e orientação do comércio do setor de eletrodomésticos linha branca do Brasil e Argentina, buscando relacionar as mudanças ocorridas a ações protecionistas tomadas por estes governos. O Índice de Vantagens Comparativas Reveladas (IVCR) mostrará a competitividade das exportações destes mercados perante as exportações mundiais. O Índice de Orientação Regional (IOR) indicará a dependência ou não destes setores de um país em relação ao outro.

O trabalho encontra-se assim dividido, além dessa introdução, na seção 2 apresenta-se a formação do MERCOSUL e a caracterização da indústria de linha branca no Brasil. Na seção 3 e 4 se faz uma apresentação da metodologia que norteou o estudo e a apresentação dos resultados e análise dos mesmos. Por fim a conclusão do trabalho.

## 2. O surgimento do MERCOSUL

Antes do que veio a se tornar o MERCOSUL, houve várias outras tentativas de integração. A Comissão Econômica para América Latina e Caribe, conhecida como CEPAL, defendia um sistema integracionista através da cooperação comercial regional, onde se esperava uma aceleração da industrialização dos países latino-americanos. A partir daí setores de interesse começaram a almejar uma zona de livre comércio no continente sul americano, envolvendo os países com maior intercâmbio comercial, como Brasil, Argentina, Chile e Uruguai (ALMEIDA, 1993).

Em 1960, com a assinatura do Tratado de Montevidéu surge a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), com o objetivo de construir um mercado comum no prazo de 12 anos. Porém de meados dos anos 60 até a década de 80, os países sul americanos experimentaram uma onda de regimes militares ditatoriais, o que trazem como característica sistemas econômicos mais fechados, com tendências a autossuficiência. Foram surgindo subgrupos regionais, como o Pacto Andino, envolvendo países como Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. (ALMEIDA, 1993).

Com o fracasso do ALALC, um novo tratado de Montevidéu foi assinado, constituindo a Associação Latino Americana de Integração (ALADI). Foi acordado o Sistema de Preferências Tarifárias, onde um país teria a possibilidade de intercambiar com outras regiões, com tarifas às importações dentro de um limite estipulado, sem a necessidade de estender esta preferência aos outros países do acordo. O acordo não surtiu grandes efeitos devido à conjuntura econômica negativa na qual estavam mergulhados os países latino-americanos: pós duas crises do petróleo (1973 e 1979), enfrentavam a crise da dívida externa, escassez de crédito, crises inflacionárias e queda no comércio regional (ALMEIDA, 1993).

A forte rivalidade sempre existente entre as duas maiores nações sul americanas, Brasil e Argentina, é evidenciada no tratado bilateral entre o Brasil-Paraguai para construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Abre-se então um período de



conflitos de interesses em volta do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia da Prata. Somente no final de 1979 é que o confronto hegemônico foi substituído por negociações econômicas diplomáticas e entendimento político (BAUMANN, 2001).

A partir daí, é inaugurada uma nova fase do relacionamento entre os dois países, sendo que em 1985, através da Declaração de Iguazu os presidentes de ambos demonstram o interesse em acelerar um processo de integração bilateral. Os marcos iniciais para formalização da integração foi a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, com propósitos de cooperação e desenvolvimento conjunto e pacífico nesta área e a Ata para Integração Brasileiro-Argentina. Visto como uma política de integração entre os Presidentes da Argentina e do Brasil, Raul Alfonsín e José Sarney, durante o período de 1985-1988 (BOTTO, DELICH e TUSSIE, 2003).

A Ata para Integração Brasileiro-Argentina, firmada em Buenos Aires, em 29 de junho de 1986, a qual pode ser considerada como marco inicial da integração bilateral, posteriormente expandida pelo Tratado de Assunção, definia como “princípios de elaboração e execução do programa” que o mesmo seria “gradual, em fases anuais de definição, negociação, execução e avaliação”, que seria “flexível, deforma a poder se ajustar ao seu alcance, seu ritmo e seus objetivos”, e que seria “equilibrado, no sentido de que não deve induzir uma especialização das economias em setores específicos; de que deve estimular a integração intra-setorial, de que deve buscar um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio” (FARIA, 1993, p 03).

Isso trouxe, segundo Almeida (1997), resultados satisfatórios a ambos os países, principalmente à Argentina, que dobrou seus fluxos comerciais ao Brasil, tornando este seu principal parceiro comercial, ultrapassando os EUA, e gerando superávits comerciais.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988 veio a definir um prazo para a consolidação do processo integracionista. Buscou-se o alinhamento das políticas comerciais e aduaneiras, afim de num futuro formar um mercado comum (BAUMANN, 2001)

Na ata de Buenos Aires, assinada em 1990, os governos brasileiro e argentino decidiram reduzir o prazo para formação do mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994, com uma metodologia baseada na redução de barreiras tarifárias gerais e eliminação de barreiras não tarifárias.

Com receio de ficar em um isolamento econômico, Uruguai e Paraguai procuraram se inserir nesta nova realidade integracionista regional. Sendo assim, em 1991, é assinado pelos quatro países o Tratado de Assunção, que regeu as interações econômicas e sociais no período em que foi assinado até a efetivação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL (ALMEIDA, 1997).

O tratado de assunção definiu como um dos seus principais objetivos a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, por meio, entre outros, da eliminação de direitos alfandegários e de restrições não tarifárias à circulação de bens e serviços, ou seja, uma zona de livre comércio, que é a primeira etapa das diferentes formas de integração entre dois ou mais países. Essa zona de livre comércio foi complementada, a partir de 1995, por uma política comercial conjunta dos países membros em relação a terceiros países, o que implicou na definição de uma tarifa externa comum, conformando, portanto, uma união aduaneira (ALMEIDA, 1997, p 15)

Essa Tarifa Externa Comum (TEC) supracitada, foi decidida na reunião realizada em Ouro Preto, em 17 de dezembro, além de decisões referentes a estrutura institucional do MERCOSUL, foi realizada a adoção da TEC, inclusive para setores mais sensíveis como indústria química e de informática. Algumas ressalvas foram permitidas, em caso de setores específicos, que deveriam se adequar ao teto da TEC até o ano de 2001 (BRAUN et al., 2012). Segundo Botto (2007) o setor de automóveis foi a espinha dorsal do MERCOSUL, com o apoio das empresas, o Brasil e a Argentina coordenou uma política comum implicando comércio administrado e compensado. Evidente, uma vez que, desde o início do MERCOSUL, este sector tem sido excluído do processo de liberalização e ainda está sob um regime preferencial.

Diferente dos demais processos integracionistas, o MERCOSUL se originou sem ter uma base histórica de relações entre os participantes, levando em conta que o Brasil e a Argentina possuem um histórico de isolamento que vem desde o período colonial, quando eram colônias de Portugal e Espanha, respectivamente (BAUMANN, 2001)

O MERCOSUL marca um avanço nas relações históricas entre os países platenses, sempre marcadas pela tentativa de hegemonia regional, sabendo-se que o único país que conseguiu efetivamente se aproximar dessa condição foi o Brasil, haja vista seu parque industrial diversificado e crescente, a fronteira agrícola fértil e em expansão e a riqueza dos seus recursos naturais. Frente aos países platenses, a estrutura econômica brasileira, apesar de suas

contradições internas, é evidentemente predominante (BRAUN et al., 2012, p 61).

Frente ao cenário econômico dos países platenses, com economias frágeis, dívida externa em expansão e protecionismo enfrentado por estes, a integração foi uma tendência seguida por estes governos. Uma vez integrados, permitiu-se uma maior inserção dessas economias no cenário internacional, fortalecendo as vantagens competitivas da região (BRAUN et al., 2012). No caso do Brasil, A abertura comercial ocorrida no Brasil no governo do presidente Collor em 1990 foi o início da recolocação do Brasil no cenário de comércio internacional, juntamente com o processo integracionista do MERCOSUL.

Desde que foi assinado o tratado de Assunção em 1991, em que foi estipulado o prazo máximo para início efetivo do MERCOSUL, os fluxos comerciais entre as nações participantes tiveram um bom incremento. Segundo dados de Braun et al. (2012), até a efetivação do bloco (primeiro de janeiro de 1995) este fluxo mais que dobrou, representando um aumento de cerca de 106%. No caso do Brasil e Argentina, foco deste estudo, o intercâmbio comercial neste período teve aumento de 180%, ou seja, quase triplicou, o que sem dúvidas ressalta a importância e efetividade da integração comercial como veículo para crescimento econômico e inserção no cenário comercial internacional.

De acordo com Tussie (2011) o Mercosul se consolidou como importante na concepção de integração, uma vez que reconheceu a necessidade de negociação, com efeitos diretos nas relações comerciais entre o Brasil e Argentina, como por exemplo, uma queda das tarifas médias para ambos os países, de 35% em 1985 para 10,7% por parte da Argentina, enquanto que no Brasil caíram de 51% em 1985 para 12,1% em 2007.

De 1995 a 1998 foi um período muito bom para ambas nações do bloco, especialmente Brasil e Argentina, onde se encontravam num mesmo ciclo econômico, de expansão, com estabilidade cambial e monetária. Os fluxos de capitais permitiam financiar desequilíbrios e havia um comércio intersetorial mais equilibrado, sem a necessidade, portanto, de adoção de medidas restritivas ao comércio. O que se buscava neste contexto otimista era o aprofundamento da integração dos países e inserção cada vez mais aprofundada no bloco no mercado externo (BRAUN *et al.*, 2012)

Entre os anos de 1999 e 2002 foi um período de crise para essa integração, gerada principalmente pela crise nos países asiáticos. Tal cenário propiciou uma conjuntura de recessão e incertezas, culminadas numa redução no fluxo de comércio inter-regional e extrarregional, que registrava aumentos desde a assinatura do Tratado de Assunção. A desvalorização cambial brasileira em 1999 trouxe o receio da invasão de produtos nacionais no território argentino. A Argentina possuía um regime monetário de dolarização da economia interna, onde o dólar circulava livremente como moeda corrente. Tudo isso contribuiu para tomada de diferentes políticas macroeconômicas entre os países partes do MERCOSUL (BRAUN et al., 2012).

A partir de 2003, houve a retomada do crescimento comercial intrabloco e crescimento econômico dos países, porém ficando evidente as dificuldades de equalização dos interesses no sentido do esquema de integração (BRAUN et al., 2012)

Foi retomada a discussão sobre protecionismo quando a presidência da Argentina foi assumida por Nestor Kirchner, em 2003. No ano de 2004, os argentinos pleiteavam junto ao Brasil um mecanismo que permitisse a elevação de barreiras tarifárias caso houvesse aumento de importações de produtos provenientes do país vizinho e que causassem danos demonstráveis nos setores produtivos. Porém o Brasil, Paraguai e Uruguai não foram favoráveis a proposta, pois as mesmas vão no sentido contrário a proposta de integração do MERCOSUL. Sugeriu-se então uma coordenação dos setores produtivos dos países, afim de, por meio de acordos (por exemplo, autolimitação de exportações) pudessem corrigir os desequilíbrios das balanças comerciais (VADELL, 2006)

### 3. A indústria linha branca do Brasil

Refrigeradores, freezers (verticais e horizontais), condicionadores de ar, lavadoras de louças, lavadoras de roupas, fogões, secadoras, fornos de micro-ondas são os eletrodomésticos que compõem o segmento conhecido no mercado como linha branca. Segundo Matusita (1997), agrega os bens de consumo duráveis denominados eletrodomésticos não portáteis, que não apresentam inovações tecnológicas que causa alteração em seu perfil de uso e funcionamento. A difusão destes produtos pelo mundo iniciou-se principalmente pós Segunda Guerra Mundial. Aspiradores de pó, batedeiras

de bolo, cafeterias, espremedores de frutas, ferros de passar roupa, liquidificadores, processadores de alimentos e ventiladores são eletrodomésticos portáteis e não fazem parte do segmento linha branca.

No Brasil, em 1930, de acordo com Matusita (1997), a empresa Dako começa a fabricação de fogões. Em 1940, surgem mais empresas, beneficiadas pelas políticas de substituição de importações adotada pelo governo. Estas empresas nacionais que surgiram, foram ao longo do tempo buscando parcerias com grandes empresas internacionais.

A partir de 1970, as transnacionais buscaram uma estratégia de exploração das vantagens competitivas de países em desenvolvimento, por meio, principalmente, da aquisição de empresas nacionais e de *joint ventures* (CASTELLS, 1999), tornando o setor um grande oligopólio, com poucas grandes empresas dominantes. Este processo foi estimulado pela maturidade tecnológica da indústria linha branca e saturação do mercado consumidor destes países, fazendo com que seus negócios ganhassem sustentabilidade a nível global.

Segundo Cunha (2003), em 2001 os EUA foram responsáveis por cerca de 40% do faturamento das dez maiores empresas do mundo, participando com a Whirlpool e General Electric e Maytag. Na Europa, a Electrolux domina o mercado.

Nos anos 90, devido processo de abertura da economia e programas de estabilização econômica brasileira, podendo ser citado o Plano Real, intensificaram os fluxos de investimento no país e o comércio externo (CUNHA, 2003). Esta década foi marcada pela reconfiguração da produção do setor, englobando aumento de eficiência e exportações, além da desnacionalização dessa indústria. O que isso trouxe de vantagem foi a difusão tecnológica e igualdade de desempenho comparados a países desenvolvidos.

#### 4. Procedimentos metodológicos

A pesquisa é segmentada em duas partes. A primeira é referente a aplicação do Índice de Vantagens Comparativas (IVCR) e Índice de Orientação Regional (IOR) no setor de eletrodomésticos Linha Branca.

O IVCR, por Yeats (1997), tem como função a medição da eficiência produtiva no contexto de transformações nos padrões de comércio, ora seja por uma medida protecionista, ou outro tipo de transformação que influa nesses padrões comerciais. Segundo Silva (1987) e Baumann *et al* (2004), após a adoção de medidas protecionistas, as variáveis preço e quantidade sofrem mudanças em virtude da tarifa cobrada para importações (no caso de barreiras tarifárias) ou pelo restrição na oferta do bem (no caso de barreiras não tarifárias).

Sendo assim, segundo Maia (2002), o IVCR fornece um indicador da estrutura relativa das exportações de um país. O mesmo pode ser utilizado para calcular cada setor separadamente de cada país.

Para o calculo do índice proposto, utiliza-se a seguinte equação:

$$IVCR_j = (X_{ij} / X_i) / (X_{wj} / X_w)$$

onde:  $X_{ij}$  = valor das exportações do produto  $j$  pelo país  $i$ ;

$X_i$  = valor das exportações totais pelo país  $i$ ;

$X_{wj}$  = valor das exportações mundiais do produto  $j$ ;

$X_w$  = valor das exportações mundiais totais.

O índice é medido pela razão do valor das exportações do setor  $j$  na pauta de exportações do país  $i$  dividido pela razão do valor das exportações do setor  $j$  na pauta de exportações mundiais. Para valores acima da unidade, o país possui vantagens comparativas reveladas no setor avaliado enquanto para valores abaixo da unidade, o país possui desvantagem comparativa revelada (MAIA 2002).

O IVCR não é sensível as diferenças de taxa de crescimento econômico dos países analisados, mas é sensível as barreiras que são aplicadas exclusivamente ao país que se deseja calcular o índice.

Para verificação nos padrões dos fluxos comerciais do setor estudado, foi utilizado o Índice de Orientação Regional (IOR). Este índice mostra o grau de orientação das exportações de determinado produto ou setor para um parceiro comercial a ser estudado (WAQUIL *et al.*, 2004)

Para o calculo do IOR, utiliza-se a seguinte equação:

$$IOR_j = (X_{rj} / X_{rt}) / (X_{oj} / X_{ot})$$

Onde:

$X_{rj}$  = valor das exportações intra-regionais do produto j;

$X_{rt}$  = valor das exportações intra-regionais totais;

$X_{oj}$  = valor das exportações extra-regionais totais do produto j;

$X_{ot}$  = valor das exportações extra-regionais totais.

Assim como o IVCR, o IOR varia de zero a infinito, sendo que quando o valor for acima da unidade, tem-se tendência em se exportar para o parceiro comercial analisado; se for abaixo da unidade, o país tende a exportar a outros parceiros comerciais; se for igual a unidade, existe uma mesma tendência entre exportar ao parceiro comercial ou pra outros parceiros comerciais. O IOR é mais significativo se for analisado com comparações ao longo do tempo. Barreiras comerciais e acordos regionais podem influir significativamente nos valores de IOR calculados, tornando visíveis alterações no fluxo de comércio regional devido a essas medidas (WAQUIL *et al.*, 2004)

Desta forma, o IVCR e o IOR possibilitou analisar as exportações, o nível de orientação regional e a competitividade do setor de linha branca aplicado para o Brasil e a Argentina, logo se faz necessário entender a competitividade, como resultado do processo capitalista de concorrência conforme explica Porter (1989) a riqueza é governada pela produtividade ou pelo valor criado pelo dia de trabalho, pelo dólar ou pelo capital investido, e a unidade física da nação dos empregados. A produtividade é o determinante principal, em longo prazo, do padrão de vida de um país, pois é a causa fundamental da renda nacional *per capita*.

É por meio do crescimento da produtividade que possibilitará uma economia de modo eficiente, assim as empresas devem criar um ambiente que melhore a qualidade do produto, acrescentando inovações ou intensificando a eficiência da produção.

Os dados referentes aos fluxos comerciais estudados foram coletados no bando de dados das nações unidas (UN COMTRADE), que reúne informações sobre comércio

exterior do mundo. A escolha dessa fonte de dados se deve principalmente pelo fato de se ter a minimização de incoerências decorrentes da utilização de diferentes bases e também pelo fato de que a Argentina não disponibiliza online as informações referentes aos fluxos comércio exterior da mesma, diferente do Brasil, que possui o sistema ALICEWEB, desenvolvido e alimentado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (MDIC) e Secretaria do Comércio Exterior (SECEX).

Foi utilizada a nomenclatura baseada no Sistema Harmonizado de 2002 (HS 2002), composto por seis dígitos. É uma nomenclatura Internacional que classifica as mercadorias numa estrutura de códigos, com suas respectivas descrições. Existe o Sistema Harmonizado de 2007, que é mais atualizado, porém neste sistema não é possível coletar as informações dos anos anteriores a 2007.

Esse sistema de nomenclatura possui 96 Capítulos, formado pelos dois primeiros dígitos, sendo os utilizados para o trabalho foram o 84 (Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes), 85 (Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios) e 87 (Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios). A posição dentro de cada capítulo é determinada pelos quatro primeiros dígitos. Se há mais desdobramentos dentro de cada posição, os dois últimos dígitos informam, caso contrário o valor será 00.

Não foram considerados os dados de cada capítulo como um todo e sim filtrados com foco nos produtos que possuem maior importância para a análise.

Para o setor linha branca foi utilizado o sistema harmonizado com os seis dígitos, pois são produtos específicos. Dentro de uma posição de quadro dígitos, pode ser abrangidos produtos que não são considerados da linha branca. Sendo assim, segue os produtos que compõem o setor estudado:

Código	Descrição
841510	Aparelhos de ar condicionado dos tipos utilizados em paredes ou janelas, formando corpo único ou do tipo splitsystem
841581	Outros aparelhos de ar condicionado, com dispositivo de refrigeração e válvula de reversão do ciclo térmico.



841582	Outros aparelhos de ar condicionado, com dispositivo de refrigeração.
841583	Outros aparelhos de ar condicionado, sem dispositivo de refrigeração
841821	Refrigeradores de compressão, de tipo doméstico.
841829	Refrigeradores de absorção, elétricos, de uso doméstico.
841830	Outros refrigeradores, de tipo doméstico.
841840	Freezers horizontais, do tipo arca, com capacidade $\leq$ 800 litros.
841850	Freezers verticais, do tipo armário, com capacidade $\leq$ 900 litros.
842211	Máquinas de lavar louça, do tipo doméstico.
845011	Máquinas de lavar roupa automáticas, de capacidade $\leq$ 10 quilos de roupa seca.
845012	Outras máquinas de lavar roupa, de secador centrífugo incorporado, com capacidade $\leq$ 10 quilos de roupa seca.
845019	Outras máquinas de lavar roupa, de capacidade $\leq$ 10 quilos de roupa seca.
845110	Máquinas para lavar a seco.
845121	Máquinas para secar roupas, de capacidade $\leq$ 10 quilos de roupa seca.
851650	Fornos de micro-ondas.
851660	Fogões de cozinha.

Quadro 02: Códigos utilizados para compor o setor linha branca.

Fonte: Adaptado da UN Comtrade database.

A segunda parte consiste em um estudo histórico das medidas que afetaram o setor estudado, no período que compreende os anos de 2002 até 2011. Esse tipo de análise é muito comum, caracterizada, segundo Gil (1989) como *ex-post-facto*, uma vez que é feita após o acontecimento do que se deseja estudar e não há manipulação das variáveis.

O método o qual foi seguido para delineamento desta etapa é o Método Histórico que consiste, segundo Ferreira (1998) é caracterizado pela investigação de acontecimentos do passado para melhor entrelaçamento entre os fenômenos verificados decorrentes de tais acontecimentos, afim de verificar como as medidas de proteção dos setores econômicos adotadas pelas economias do Brasil e da Argentina afetaram o parceiro comercial. Para isso, será feita uma pesquisa documental, afim de coletar as informações que darão suporte à análise.

A pesquisa documental, segundo Gil (1995), remete a dados que não receberam nenhum tratamento analítico. Tendo o conhecimento das medidas tomadas pelos governos dos países estudados, foi feita uma análise comparativa entre os fluxos comerciais com a adoção das medidas e por meio destes avaliar os impactos nos fluxos de comércio bilateral, relacionando com os índices calculados na primeira parte.

A análise comparativa, segundo Lakatos e Marconi (1986), realiza comparações com a finalidade de verificar as similitudes e explicar possíveis divergências, o que foi feito nas comparações antes e depois da adoção das medidas de proteção.

## 5. Apresentação dos resultados e análise

Para o setor linha branca, temos os seguintes resultados do índice de vantagens comparativas para o Brasil:

Tabela 06 - IVCR calculado para o Brasil, setor linha branca 2002-2011.

Produto	Período									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
841510	0,55	0,99	0,76	0,62	0,11	0,04	0,01	0,00	0,00	0,01
841581	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,01	0,02	0,05
841582	0,33	0,44	0,37	0,50	0,49	0,60	0,50	0,29	0,31	0,29
841583	0,03	0,02	0,11	0,11	0,02	0,03	0,04	0,14	0,22	0,19
841821	1,06	1,66	1,63	0,88	0,76	0,52	0,47	0,45	0,41	0,26
841829	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,81	0,91	0,50	0,63	0,47
841830	1,03	1,25	1,94	1,77	2,11	2,00	1,84	1,25	1,20	0,88
841840	0,73	1,02	1,27	1,33	1,70	2,09	1,50	1,06	0,81	0,49
841850	0,27	0,28	0,53	0,78	0,52	0,90	0,21	0,19	0,17	0,17
842211	0,01	0,03	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,00	0,01	0,00
845011	0,25	0,47	0,52	0,49	0,47	0,44	0,30	0,19	0,16	0,08
845012	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,10	0,00
845019	1,47	1,42	1,95	2,16	1,42	1,52	1,76	1,66	1,40	1,48
845110	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00
845121	0,01	0,04	0,10	0,01	0,02	0,01	0,03	0,02	0,02	0,03
851650	0,08	0,06	0,07	0,03	0,03	0,08	0,03	0,00	0,01	0,00
851660	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,27	0,52	0,40	0,37	0,23
TOTAL	0,31	0,48	0,49	0,44	0,35	0,39	0,29	0,24	0,22	0,16

Fonte: Resultados da pesquisa (cálculos realizados pelo autor).

Do total geral do setor, observa-se que os índices tiveram todos resultados menores que a unidade, ou seja, o Brasil não possui vantagens comparativas reveladas neste setor em relação a produção mundial. O resultado não fica fora do esperado, visto que o Brasil não tem uma produção neste setor com vista a competir no mercado externo e sim para suprir a demanda interna e regional (MERCOSUL, por exemplo).

Observa-se vantagens na produção de refrigeradores (itens 841821, 841830 e 841840), onde os dois últimos apresentaram índices maiores que a unidade na maior parte do período. Outro item que merece destaque seria máquinas de lavar roupas, (representada pelo código 845019, outras máquinas de lavar roupa, de capacidade menor ou igual a 10 quilos de roupa seca.), onde os índices expressam vantagens comparativas reveladas para os anos estudados.

Para os demais itens da pauta do setor, não há competitividade frente à produção e exportação mundial. A produção mundial é muito difundida entre os países e nos últimos anos, nota-se a presença cada vez mais forte da vasta concorrência chinesa, o que eleva a produção mundial com preços mais atraentes, aumenta-se a demanda e reduz-se os índices de vantagens comparativas reveladas.

Para Argentina, segue os Índices de Vantagens Comparativas Reveladas calculados.

Tabela 07 - IVCR calculado para a Argentina, setor linha branca 2002-2011.

Produto	Período									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
841510	0,10	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
841581	0,45	0,15	0,11	0,04	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01
841582	0,11	0,17	0,08	0,02	0,11	0,09	0,08	0,02	0,06	0,05
841583	0,08	0,05	0,03	0,01	0,01	0,01	0,06	0,12	0,08	0,12
841821	0,01	0,01	0,01	0,00	0,02	0,09	0,03	0,01	0,03	0,02
841829	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,04	0,05	0,04	0,04
841830	0,85	0,87	1,12	0,81	1,44	1,18	1,70	1,50	1,68	1,01
841840	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01
841850	0,37	0,47	0,52	0,57	0,86	0,74	0,86	0,75	1,05	1,12
842211	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
845011	0,01	0,09	0,13	0,18	0,22	0,24	0,27	0,26	0,36	0,30
845012	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
845019	0,28	0,29	1,80	0,84	1,15	0,98	1,07	1,00	0,85	0,59
845110	0,08	0,08	0,06	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

845121	0,03	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
851650	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
851660	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,02
Total	0,08	0,07	0,08	0,08	0,12	0,13	0,15	0,14	0,17	0,15

Fonte: Resultados da pesquisa (cálculos realizados pelo autor).

Nota-se ausência de vantagens comparativas para o setor, todos abaixo da unidade, e com valores muito baixos, devido baixa produção para exportação. Isso devido a indústria deste setor na Argentina não ser muito desenvolvida, sendo a produção praticamente voltada ao mercado interno. A demanda que a indústria nacional não atende é suprida por importados do Brasil e China. Devido essa baixa competitividade, o setor é alvo de várias medidas por parte do governo com fins de proteger a indústria interna e impedir a invasão de produtos importados.

Refrigeradores e máquinas de lavar roupas tem uma relevância um pouco maior na pauta de exportação argentina, porém ainda com fraca participação. O restante dos itens todos eles com inexpressiva significância em termos de exportação e competitividade no mercado externo.

No gráfico 01 fica visível a diferença nas exportações brasileiras e as exportações argentinas. O Brasil desde 2002 apresentou crescimento nas exportações deste setor, até 2006, onde sofreu queda, 2007 foi o pico das exportações no período estudado. Após a crise de 2008 teve sucessivos declives, voltando a patamares menores que no ano de 2004, sendo que em 2011 fechou com pouco mais da metade exportada em 2009. Já a Argentina não teve muito acréscimo em suas exportações, porém em todo período apresentou aumento nos níveis comercializados no mercado externo, exceto para 2009, devido crise econômica mundial ocorrida em 2008.

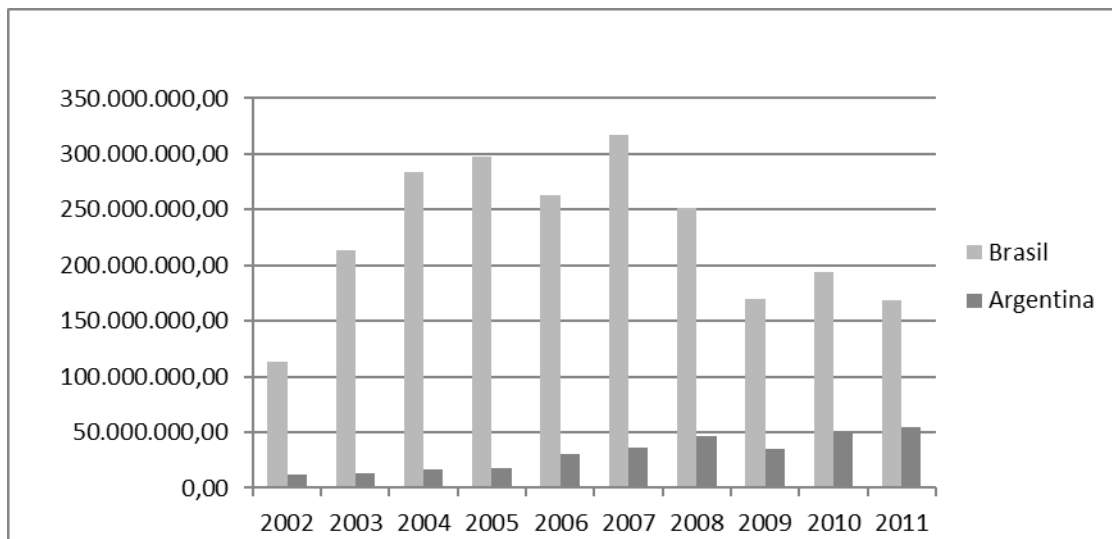


Gráfico 1 – Exportações brasileiras e argentinas, setor linha branca 2002 – 2011

Fonte: UN Comtrade database.

Visualizando o gráfico 01, fica nítida a diferença de valor exportado entre estes dois países. Essa diferença ao longo do período estudado foi diminuindo. As exportações da Argentina mantiveram um crescimento ao longo do tempo, com leve queda em 2009 em virtude da crise mundial. Já no Brasil, observa-se um pico de exportações em 2007, com queda de quase 50% no período que compreende 2007 a 2012.

Para o cálculo do índice de orientação regional do Brasil em relação a Argentina, temos os seguintes valores:

Tabela 09 - IOR calculado para o Brasil, setor linha branca 2002-2011.

Produto	Período									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
841510	0,24	7,19	11,46	10,25	7,80	3,72	16,53	1,85	5,15	0,75
841581	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,52	0,00	0,02	0,00	3,70
841582	0,25	2,40	2,91	7,37	7,68	6,78	7,19	7,03	16,27	11,95
841583	12,11	16,15	49,38	25,71	12,99	7,24	15,42	1,51	39,56	58,48
841821	2,32	2,51	1,28	1,58	2,25	3,26	2,91	3,86	2,20	0,70
841829	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,07	1,89	0,10	0,00
841830	1,86	2,89	5,10	3,87	3,99	3,96	2,49	2,81	1,99	0,81
841840	1,10	5,81	1,40	1,03	1,65	1,38	2,81	6,13	7,51	3,40
841850	2,50	1,48	0,83	1,79	1,44	0,75	0,42	1,20	0,59	0,02
842211	0,00	8,75	30,94	31,79	15,30	44,32	59,55	0,00	0,00	0,00
845011	7,61	17,45	13,89	14,22	23,05	26,47	18,75	11,91	10,80	5,30
845012	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	-

845019	0,00	13,70	5,68	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
845110	-	-	0,73	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00
845121	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,10	0,00	0,00
851650	0,00	9,65	239,28	193,86	3.404,32	494,95	109,97	0,00	0,00	0,00
851660	0,00	2,39	1,27	1,02	0,45	3,27	6,60	9,90	8,37	4,16
Total	2,04	5,50	5,08	5,08	4,91	4,59	4,38	4,46	4,83	2,36

Fonte: Resultados da pesquisa (cálculos realizados pelo autor).

No total do setor, o Brasil apresentou índices maiores que a unidade, expressando assim a tendência em exportar para o parceiro comercial Argentina e a importância deste país como demandante externo dos produtos nacionais do setor. Porém esse índice geral é alavancado principalmente pela importância e representatividade das exportações de geladeiras/freezers, máquinas de lavar roupas e fogões ao parceiro comercial.

Percebe-se a maior tendência em exportar aparelhos de ar condicionado, refrigeradores, máquinas de lavar louça, máquinas de lavar roupa e fogões ao parceiro comercial. A próxima tabela mostrará a independência do Brasil em relação a Argentina neste setor, sendo em poucos produtos o índice apresentou valores superiores a unidade.

Agora, para o cálculo do índice de orientação regional da Argentina para o Brasil tem-se:

Tabela 10 - IOR calculado para a Argentina, setor linha branca 2002-2011.

Produto	Período									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
841510	0,00	0,22	0,03	0,32	0,25	0,20	0,59	0,22	0,00	0,56
841581	0,00	0,08	0,15	0,05	76,12	5,12	0,00	1,34	0,00	6,20
841582	0,07	0,04	0,68	3,18	102,77	19,37	11,54	2,98	15,66	11,83
841583	1,56	1,94	0,00	0,00	0,21	0,82	2,50	1,66	12,19	14,90
841821	0,05	0,07	1,80	0,00	0,01	2,49	0,95	1,02	0,00	0,00
841829	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	7,82	0,00	0,67	2,47	0,59
841830	0,00	0,00	0,00	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
841840	0,05	0,00	0,03	0,00	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
841850	0,01	0,14	0,16	0,06	0,11	0,06	0,09	0,10	0,13	0,15
842211	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00
845011	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
845012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
845019	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
845110	1,44	0,00	1,72	0,00	0,00	-	-	-	0,00	-

845121	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	0,65	-	-
851650	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,00	0,00
851660	0,02	0,01	0,97	0,00	0,00	0,00	0,04	0,67	0,56	0,00
Total	0,07	0,11	0,12	0,07	0,30	0,32	0,18	0,24	0,18	0,25

Fonte: Resultados da pesquisa (cálculos realizados pelo autor).

Nota-se uma fraca tendência da Argentina em exportar seus produtos ao Brasil. Uma explicação para tanto deriva do fato da produção deste setor argentino não ter como destino o mercado externo, e sim abastecimento local, e também pela força do setor linha branca no Brasil, que produz e abastece seu mercado nos itens em que há necessidade de importação, bem como a China também contribui nessa carência.

Para alguns momentos, notou-se uma tendência em exportar aparelhos ar condicionado ao Brasil. Porém isso não significa que a Argentina possui vantagens na produção do mesmo (IVC mostra isso), e sim que grande parte do que foi exportado teve como destino o Brasil.

Desta forma, o Brasil criou autolimitações às exportações para Argentina, principalmente nas áreas de linha branca e calçadista, com o objetivo de evitar salvaguardas comerciais dos vizinhos e também para que o parceiro comercial pudesse reestruturar o parque industrial fortemente abalado pela crise vivenciada no início da década (PORFÍRIO, 2006). Porém, com acesso a números relativos a transações argentinas, ficou comprovado que estava havendo desvio de comércio nestes produtos que não estavam adentrando no mercado. A Argentina crescia a taxa recorde de 9%, o que levou, em 2006, a suspensão dos acordos de limitação.

Neste período de autolimitação de exportações, nota-se que na realidade não houve uma diminuição na penetração de produtos brasileiros em território argentino. As exportações seguem uma linha crescente. O que é plausível de concluir é que as exportações sofreram uma desaceleração representada por essas cotas, que poderiam ser maiores, visto a competitividade maior da indústria nacional frente aos produzidos em território argentino e o câmbio brasileiro favorável a exportações.

De acordo com notícia veiculada pelo site da BBC Brasil (CARMO, 2007), a Argentina iniciou a adoção de licenças não automáticas para produtos linha branca sobretudo geladeiras, máquinas de lavar e fogões, com o mesmo propósito de incentivar a indústria local, propondo também a adoção de cotas para importações advindas do

Brasil. Este tipo de licença é permitido pela Organização Mundial de Comércio, desde que o prazo de liberação da licença não ultrapasse 60 dias. Porém o mesmo é caracterizado como um restritivo ao comércio, uma vez que aumenta a burocracia alfandegária e pode gerar desvios de demanda. No caso da Argentina, o interesse é direcionar, pelo menos temporariamente, a demanda para produtos locais.

Em matéria do site jornal Valor Econômico (LANDIN, 2007), a produção da Argentina no setor de eletrodomésticos aumentou 30% em 2006, quando ainda estava vigente o acordo de autolimitação de exportações do Brasil. Segundo a mesma fonte, a participação brasileira nas importações da Argentina, em volume, que era de 95% das geladeiras e 100% dos fogões em 2003, caiu para 84% e 91% respectivamente, perdendo mercado para México e China. Ou seja, esta propunha acordos referentes a adoção de cotas para o comércio bilateral, porém passava a importar de outros parceiros comerciais, de fora do MERCOSUL.

Em termos de valores exportados, em todos os itens da linha branca, os valores demonstrados pelas tabelas 11 e 12 apontam que não houve retração nas exportações, tendo aumento do período de 2006 para 2007 em ambos os casos.

Os índices de orientação regional das exportações deste setor não sofrem alterações que sejam explicadas por tais medidas. O que se nota na realidade é uma grande tendência em exportar estes produtos para a Argentina, pelo motivo da indústria nacional ser mais competitiva, demonstrados pelo índice de vantagens comparativas reveladas sempre maiores para estes produtos e pela própria integração regional representada pelo MERCOSUL. Os IORs demonstram a importância do mercado argentino para os produtos linha branca nacionais.

Em 2008, ano da crise internacional do subprime, a Argentina aumenta a lista de produtos advindos do Brasil que sofreram um maior rigor no controle para entrar no país, segundo informa notícia veiculada no site da BBC Brasil (CARMO, 2008). Os setores mais atingidos foram o têxtil, metalúrgico e linha branca. Este último contara ainda com maior controle proveniente de novas especificações ligadas a economia de energia que a Argentina impôs.

Em 2009, o fluxo comercial entre os países diminuiu, sobretudo em virtude da crise internacional que ocorreu em 2008. A Argentina ainda assim continuou aplicando as licenças automáticas no setor de linha branca, até o final do período estudado. Ao



passo que se percebe uma demanda maior pelos produtos brasileiros ou desequilíbrios na balança comercial, o país aumenta o rigor na emissão de licenças, como foi o caso das licenças para mercadorias circularem em território argentino. A mercadoria entrava porém ficava impedida de ser transportada sem as licenças. Em alguns casos, a emissão destas ultrapassava o prazo máximo permitido pela OMC. Isso desestimula o comércio bilateral e pode ser considerado como uma medida protecionista (VEJA, 2011)

Para os valores exportados dos principais itens linha branca exportados à Argentina, expostos na tabela 10, percebe-se a forte queda nas exportações destes produtos no ano de 2011, reflexos da austeridade nas políticas comerciais argentinas para proteção do mercado interno. Os IORs para este ano sofrem decréscimos no valor também. As exportações extrabloco não sofrem fortes oscilações, demonstrando que a queda nas exportações não foi para todos os parceiros comerciais, e sim mais específico a Argentina.

## 6. Considerações finais

Com o objetivo de se alcançar um mercado comum nos países do cone sul da América Latina, o MERCOSUL enfrenta diversas dificuldades relacionadas a assimetrias econômicas e estruturais dos países membros. A ausência de coordenação econômica e também de políticas econômicas tomadas em comum acordo que visem ao crescimento do bloco como um todo, fazem com que ainda se permaneça numa condição de união aduaneira imperfeita. As medidas restritivas ao comércio intrabloco tomadas em vários momentos, em diferentes setores econômicos, por parte dos membros, ilustram as disparidades entre estes.

Justamente essas diferenças que motivam a adoção de restrições comerciais. Por exemplo, as adotadas pela Argentina ao longo do período estudado para proteger o setor de eletrodomésticos de linha branca (geladeiras, freezers, lava roupas e fogões) frente ao aumento da participação dos importados brasileiros. A alegação era de que a indústria argentina, que de fato é menos competitiva que a do Brasil, estava sendo fortemente prejudicada por essas importações. O motivo secundário seria a manutenção de empregos destes setores, uma vez que a demanda diminuindo, a tendência é das indústrias reduzirem o quadro de funcionários, acarretando em mais outro problema. De

um lado se ganha pela proteção da demanda interna e empregos e de outro se perde, pois o ônus da proteção parte é transferido para o consumidor, que adquire produtos nacionais a preços maiores, e parte a indústria do parceiro comercial, refletidos pela baixa forçada da demanda externa e possíveis demissões de trabalhadores. Na realidade, esse instrumento acaba funcionando como um transferidor do gravame devido ausência de estrutura produtiva competitiva.

O setor estudado possui relevância economia para Brasil e Argentina. Uma das características é a de serem fortemente comandados por empresas transnacionais estrangeiras, principalmente norte americanas e europeias. Ou seja, produz-se para atendimento da demanda interna e, se for vantajoso, para exportação. Em grande parte, é melhor produzir no país onde serão comercializados os produtos do que produzir para exportar.

Para o setor linha branca, com os IVCRs calculados, percebeu-se a fraca competitividade da indústria argentina em oposição a brasileira. O IOR demonstra o direcionamento das exportações brasileiras à Argentina, principalmente nos produtos geladeiras, freezers, máquinas de lavar roupa e fogões. Os outros produtos pertencentes à classificação de linha branca do estudo não apresentaram representatividade em termos de exportação, tendo ambos os índices valores que expressaram a baixa competitividade frente a produção mundial e baixa tendência em exportar ao parceiro comercial.

O setor linha branca foi alvo de medidas protecionistas ao longo do período estudado, porém os índices, apesar de apropriados para representar as possíveis oscilações e mudanças no comércio bilateral devido adoção de tais restritivos, não as demonstraram nitidamente. Em grande parte, essas restrições eram representadas por licenças não automáticas. O que limitou a análise foi a indisponibilidade de dados mais fracionados em relação ao tempo, para os valores exportados. A data base consultada (UN Contrade) disponibiliza dados apenas anualizados, porém com dados para o mundo todo, o que viabiliza o cálculo do Índice de Vantagens Comparativas Reveladas.

**Data de emissão:** 24 de Julho de 2014

**Data de aprovação:** 09 de Dezembro de 2014

## Referências

- ALMEIDA, P. R. *O MERCOSUL no Contexto Regional e Internacional*. 1ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- ALMEIDA, P. R. *MERCOSUL: fundamentos e perspectivas*. 1ª ed. São Paulo: Grande Oriente do Brasil, 1997.
- BAUMANN, R. (Org.). *MERCOSUL: avanços e desafios da integração*. 1ª ed. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001.
- BAUMANN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. *Economia Internacional, Teoria e Experiência Brasileira*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRAUN, M. B. S.; CARDOSO, R. D.; BECHLIN, A. R. *Processo de Integração do MERCOSUL: uma análise multidimensional: história, geopolítica e economia*. 1ª ed. Curitiba: Ledze Editora, 2012.
- BRUE, S. L. *História do Pensamento Econômico*. 6ª ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- BOTTO, M. "The Impact of New Regionalism on Trade Policy Making: The Case of Mercosur and the FTAA" *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII, 2007, p. 257-279.
- BOTTO, M.; DELICH, V.; TUSSIE, D. "O novo cenário político e seu impacto na integração regional: o caso do Mercosul" *Revista Nueva Sociedad*. n.186, jul-ago. 2003, p. 114-127.
- BRUM, A. L. *A Economia Internacional na Entrada do Século XXI: transformações irreversíveis*. 2ª ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.
- CARDOSO, C. BRIGNOLI, H. *História econômica da América Latina*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- CARMO, M. "Argentina rejeita apelo do Brasil por linha branca." Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/02/070213\\_argentinabrasilmc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/02/070213_argentinabrasilmc.shtml)>. Acesso em: 20 out. 2012.
- CARMO, M. *Argentina abre guerra comercial contra o Brasil, diz jornal*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081017\\_argentinabraelcro\\_nista\\_mc\\_fp.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081017_argentinabraelcro_nista_mc_fp.shtml)>. Acesso em: 20 out. 2012.
- CARVALHO, M. A.; SILVA, C. R. L. *Economia Internacional*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 6ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CASTRO, A. B. *Estratégias Empresarias na Indústria brasileira: discutindo mudanças*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

COMIN, A. *De volta para o futuro: política e reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90*. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 1998.

CUNHA, A. M. *As Novas Cores da Linha Branca: os efeitos da desnacionalização da indústria brasileira de eletrodomésticos nos anos 1990*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2003.

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1989.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. *Economia internacional: teoria e política*. 5ª ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LANDIN, R. *Argentina impõem nova restrição comercial ao Brasil*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/532441/argentina-impoe-nova-restricao-comercial-ao-brasil>>. Acesso em: 20 out. 2012.

MAIA, S. F. “Impactos da Abertura Econômica sobre as exportações agrícolas brasileiras: análise comparativa” *Anais do XL Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – Equidade e Eficiência na Agricultura Brasileira*. Passo Fundo: 2002.

MATUSITA, A. P. *Mudança Estrutural no Setor de Linha Branca nos Anos 90: características e condicionantes*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 1997.

MIDIC. *Dados do comércio exterior*. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior – MIDIC, Abril 2012.

PORFÍRIO, R. *Brasil e Argentina terminam o ano com pauta positiva*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=7293>>. Acesso em: 20 out. 2012.

PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO E INOVAÇÃO. *A Evolução dos Conceitos de Logística: Um estudo da Cadeia Automobilística no Brasil 2007*. Disponível em <[www.revistarai.org/rai/article/view/73](http://www.revistarai.org/rai/article/view/73)>, acesso em 25/09/2012.

RODRÍGUEZ, O. *Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1981.

SILVA, A. *Economia Internacional: uma introdução*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

SOUZA, N. A. *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TUSSIE, D. “América Latina en el sistema mundial de comercio” *Working Paper 132, LATN*, April 2011. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08475.pdf>>. Acesso em: 3, nov. 2014.

VADELL, J. A. “A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner” *Revista Brasileira de Política Internacional*. Disponível em: <[http://www.academia.edu/671967/A\\_politica\\_internacional\\_a\\_conjuntura\\_economica\\_e\\_a\\_Argentina\\_de\\_Nestor\\_Kirchner](http://www.academia.edu/671967/A_politica_internacional_a_conjuntura_economica_e_a_Argentina_de_Nestor_Kirchner)>. Brasília: 2006.

VEJA. “Argentina volta a barrar geladeiras do Brasil” Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/argentina-volta-a-barrar-geladeiras-do-brasil>>. Acesso em: 20 out. 2012.

WAQUIL et al, P. D. “Vantagens Comparativas Reveladas e Orientação Regional das Exportações Agrícolas para a União Européia” *Anais do XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – Dinâmicas setoriais e desenvolvimento Regional*. Cuiabá, MT. Disponível em <<http://www.ufsm.br/mila/adayr/publicacoes/cientificos/vantagemcomparativa.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2012.

YEATS, A. “Does Mercosur’s trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?” Policy, Planning and Research Working Paper No. 1729, Washington: *Banco Mundial*, 1997.

# El control de la sucesión: reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina

---

Mario D. Serrafiero<sup>19</sup>

## Resumen

El control de la sucesión del gobierno es un hecho que los presidentes generalmente persiguen. La sucesión tiene contornos constitucionales-normativos y, también, políticos. Los constitucionales-normativos establecen quienes pueden -o no- ser candidatos para suceder al mandatario en ejercicio. Las normas sobre la reelección presidencial y las limitaciones de candidatura por parentesco ocupan un lugar central. Si bien existe un debate en relación con la reelección presidencial, prácticamente no se ha tratado académicamente la normativa relativa a las limitaciones a la candidatura presidencial por razones de parentesco. Esta normativa excluye a determinados familiares de la candidatura presidencial. Los aspectos políticos del control de la sucesión se relacionan con el apoyo concreto que el presidente le presta a determinado candidato que es elegido o preferido para sucederle. Este trabajo analiza los referidos aspectos constitucionales-normativos de la sucesión, especialmente, las limitaciones por razones de parentesco. El estudio tiene por finalidad articular dinámicamente los tipos de reelección presidencial con las limitaciones de parentesco y analizar los márgenes de control presidencial de la sucesión que surge de cada una de las combinaciones. En un extremo estará una suerte de “presidencia monárquica” y en el otro un presidente con escaso poder de control de la sucesión.

## Palabras clave

Sucesión presidencial - Parentesco - Reelección – Presidencialismo.

\*\*\*

## Abstract

Controlling government succession is a fact that presidents tend to pursue. Succession has outlines that are both constitutional-normative and political. The constitutional-normatives set -or not- who is eligible to succeed the president in office. The rules on presidential reelection and limitations of kin take center stage. Although there is a debate regarding the presidential election, there is virtually no academically treaty regulations concerning limitations on candidacy for reasons of kinship. This regulation would exclude certain relatives of the presidential candidacy. The political aspects of succession regulation relate to the specific support that the president pays to a certain candidate who is elected or who is preferred as successor. This paper analyzes said constitutional-normative aspects of the succession, in

---

<sup>19</sup> Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del CONICET. Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Contacto: mserrafiero@gmail.com

particular the limitations due to kinship. This study aims to dynamically articulate the types of reelection with the limitations of kinship and analyze the margins of presidential control of succession that arises from each of the combinations. At one end is a kind of "monarchical presidency" and in the other, a president with little to no power to control the succession.

#### Keywords

Presidential succession - Relationship - Re-election - presidentialism.

\*\*\*

#### Resumo

Controlar a sucessão de governo é algo que os presidentes costumam perseguir. A sucessão tem contornos constitucional legislativos e também políticos. Tais constitucionais legislativos é que decidem quais candidatos podem -ou não- suceder o presidente no cargo. As regras sobre a tentativa de reeleição presidencial e as limitações de parentesco são os temas mais centrais. Embora exista um debate sobre a eleição presidencial, academicamente, esses regulamentos praticamente não foi tratados em matéria de limitações de candidatura por razões de parentesco. Tal regulamento exclui certos parentes da candidatura presidencial. Os aspectos políticos do controle da sucessão se relacionam com o apoio específico que o presidente paga a um determinado candidato que for eleito ou que seja o sucessor preferido. Este artigo analisa os aspectos constitucional legislativos referidos da sucessão, nomeadamente as limitações devido ao parentesco. O estudo tem como objetivo articular dinamicamente os tipos de reeleição com as limitações de parentesco e analisar as margens de controle presidencial da sucessão decorrente de cada uma das combinações. Em uma extremidade há uma espécie de "presidência monárquica" e na outra, um presidente com pouco poder de controlar a sucessão.

#### Palavras-chave

Sucessão presidencial - Parentesco - Re-eleição - presidencialismo.

El control de la sucesión del gobierno es un hecho que los presidentes generalmente persiguen. La sucesión tiene contornos constitucionales y normativos y, también, políticos. Los constitucionales y normativos establecen quienes pueden -o no- ser candidatos para suceder al mandatario en ejercicio y, en este sentido, las normas sobre la reelección presidencial y las limitaciones de candidatura por parentesco ocupan un lugar central. Las disposiciones relativas a la reelección presidencial establecen la habilitación o la inhabilitación del presidente en ejercicio para continuar en el poder. Y la normativa referida a las limitaciones por parentesco con el primer mandatario excluye a determinados familiares de la candidatura presidencial. Los aspectos políticos del control de la sucesión se relacionan con el apoyo concreto que el presidente le presta a determinado candidato que es elegido o preferido para sucederle. Este trabajo analiza los referidos aspectos constitucionales y normativos de la sucesión.

Desde hace un tiempo existe un debate sobre la pertinencia o no de la reelección presidencial en América Latina (Linz, 1994; Sartori, 1995; Serrafiero, 1997; Carey,

2003; Zovato, 2009; Laclau, 2010; Serrafero, 2011), pero es poco lo que se ha discutido acerca del tema de las limitaciones de candidatura por razones de parentesco. La continuidad de un presidente en el poder puede tener, jurídicamente, una limitación: el tipo de reelección –o su prohibición absoluta- que establecen las constituciones. Pero también es posible que el mandatario pretenda continuar en el poder a través de un familiar Y en muchas ocasiones se ha intentado y se intenta, a través del cónyuge. Los presidentes de países que tienen prohibida la reelección inmediata, o tienen la reelección alterna o no inmediata o bien mandatarios que agotaron la posibilidad de reelección podrían buscar la alternativa de continuidad a través de cónyuges u otros miembros familiares.

Hay una notable diferencia entre los países latinoamericanos en cuanto al tratamiento de la limitación o prohibición a acceder la candidatura presidencial –y de otros cargos de especial relevancia, como la vicepresidencia- por razones de parentesco. La tajante división se produce entre los países que establecen estas prohibiciones y aquellos otros que no estipulan, prácticamente, ningún tipo de obstáculos. Las preguntas que guían estas reflexiones son: ¿Cuál es el objetivo de las limitaciones por parentesco en la candidatura presidencial? ¿Qué tipo de escenarios se busca prevenir o evitar? ¿Qué casos de interés pueden referirse en la reciente política latinoamericana?

Se adelanta aquí que el tema si bien no ha generado mayores debates, no parece carecer de importancia, sino que merece una aproximación teórica y empírica, que es lo que se presenta en estas páginas. En 2007 el presidente Néstor Kirchner, en Argentina, fue sucedido por su esposa, Cristina Fernández. En 2011 Sandra Torres pretendió ser candidata a la presidencia en Guatemala y para ello se divorció de su marido, entonces presidente de la República, con el fin de sortear la prohibición constitucional. En Cuba, el relevo del mítico Fidel Castro vino de la mano de su hermano, Raúl Castro. En Honduras, la esposa del ex presidente Manuel Zelaya, disputó la candidatura a la presidencia de su país, ante el impedimento de su cónyuge. En Venezuela, ningún familiar pudo asumir la enorme herencia política de Hugo Chávez Frías. Situaciones parecidas y distintas que merecen una reflexión teórica y un acercamiento empírico.

El tema tiene íntima relación con el formato republicano y el objetivo de evitar la continuidad en el poder de una persona o de una “dinastía familiar”. La permanencia en el poder con deseos ilimitados de los presidentes ha sido uno de los problemas que



ha afectado a la región históricamente y, concretamente, a la tercera ola de la democracia. Esta suerte de presidencia “monárquica” que obstaculiza la “circulación del liderazgo” se ha tratado de evitar de dos maneras: de un lado las limitaciones a la reelección presidencial en sus diferentes tipos y, del otro, las limitaciones de candidatura por parentesco. Sobre la primera, como se ha señalado al comienzo, existe una discusión a nivel regional que contrasta con el silencio existente respecto de la segunda. En relación con el formato democrático, la limitación de candidaturas tendría por objetivo evitar la desigualdad o inequidad en la competencia electoral tratando de procurar cierto equilibrio entre los contendientes y la eternización de un liderazgo en el poder sin una verdadera alternancia. Cabe aclarar que el presente trabajo sólo trata las limitaciones por parentesco. Los textos constitucionales suelen incorporar otras limitaciones –como, entre otras, ser ministro o funcionario del presidente en ejercicio– que no son motivo de análisis.

Por último, *cabe destacar que el trabajo articula dinámicamente los tipos de reelección con las limitaciones de parentesco surgiendo así una gradación que muestra los probables márgenes de acción del presidente en ejercicio, para controlar una sucesión con sello familiar, sea sucediéndose así mismo o a través de algún familiar cercano*. En este sentido, las preguntas que intenta responder el estudio son: ¿Cuáles son las fórmulas que surgen de la articulación entre reelección y limitaciones por parentesco y que grado de control tiene el presidente en cada una de ellas? ¿Qué tipo de combinación normativa otorga al presidente un mayor control de la sucesión y cuál le deja un menor margen?

#### Limitaciones de candidatura por parentesco en América Latina

En el cuadro I aparecen las limitaciones por parentesco y se observan algunas curiosidades. Los países del cono sur, salvo el caso de Brasil, no presentan limitaciones por parentesco. Integra el mismo lote de países el único que pertenece al norte del subcontinente latinoamericano, México. En los países andinos y en la región centroamericana, por el contrario, aparecen tales restricciones.

#### **CUADRO I. Limitaciones de parentesco en América latina**

<b>Países que no establecen limitaciones por parentesco</b>	<b>Países que establecen limitaciones por parentesco</b>
Argentina Colombia Chile México República Dominicana Uruguay	Brasil Bolivia Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Perú Venezuela

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los textos constitucionales.

En la Constitución de Brasil, artículo 14, 7) se expresa: “Son inelegibles en el Territorio de jurisdicción del Titular, el cónyuge y los parientes consanguíneos o afines hasta el segundo grado o por adopción, del Presidente de la República, del Gobernador del Estado o del Territorio, el Distrito Federal, Alcalde o quienes los han sustituido dentro de los seis meses anteriores a la elección, salvo si ya era titular del mandato electivo y candidato a la reelección”. En art. 89 inc. 2 de la Constitución de Bolivia señala que no pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República, “Los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado, de acuerdo al cómputo civil, de quienes se hallaren en ejercicio de la Presidencia o Vicepresidencia de la República durante el último año anterior a la elección”. El art. 133, inc. 3 de la Constitución de Costa Rica limita la candidatura presidencial y del vice “El que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia de la República al efectuarse la elección o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los seis meses anteriores a esa fecha”. El art. 166 de la Constitución del Ecuador establece que no podrán ser candidatos a la presidencia de la República “el cónyuge, padres, hijos o hermanos del Presidente de la República en ejercicio”. El art. 152, inc. 2 de la Constitución de El Salvador dice que no podrán ser candidatos a Presidente de la República, “El cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de cualquiera de las personas que hayan ejercido la Presidencia en los casos del ordinal anterior”. El art. 186, inc. 3, de la Constitución de

Guatemala señala entre las prohibiciones para optar por los cargos de Presidente o Vicepresidente, “Los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo”. El art. 240 de la Constitución de Honduras dice que no pueden ser elegidos Presidente de la República, “El cónyuge y los parientes de los jefes militares, miembros del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”. El art. 192, inc. 2 de la ley Fundamental de Panamá estipula que no podrá ser elegido Presidente de la República, “Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior a los del ciudadano indicado en el numeral uno de este artículo”. El art. 235, inc, 9 de la Constitución del Paraguay dice que son inhábiles para ser candidatos a Presidente de la República o Vicepresidente, “el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla”. En el art. 147 de la Constitución de Nicaragua se dice que no podrán ser presidentes ni vicepresidentes “los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad del que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente”. En Perú, la Constitución no establece limitaciones, pero la Ley Orgánica de Elecciones –n 26.858- establece que no pueden postularse a la Presidencia o vicepresidencia de la República “El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año precedente a la elección.”

Respecto de Venezuela, cabe aclarar que la constitución no establece limitaciones de parentesco en relación con la candidatura presidencial, pero sí lo hace respecto de la vicepresidencia. No es la única carta fundamental que establece este tipo de limitación, pero la diferencia es que aquí el ocupante del cargo de la vicepresidencia es designado por el presidente y puede ser destituido en cualquier momento y nombrado otro distinto. El cargo, por tales características, hubiera sido un sitio estelar para

condicionar la sucesión, de no haberse establecido la limitación de candidatura por parentesco. Dice el art. 238 de la constitución venezolana: “El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva es órgano directo y colaborador inmediato del Presidente o Presidenta de la República en su condición de Jefe o Jefa del Ejecutivo Nacional. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva reunirán las mismas condiciones exigidas para ser Presidente o Presidenta de la República, y no podrá tener ningún parentesco de consanguinidad ni de afinidad con éste”.

**CUADRO II. Extensión de las limitaciones de parentesco en América latina según las Constituciones o leyes electorales.**

Países	Cónyuge y otros	Consanguinidad	Afinidad
Brasil	Cónyuge	2do. grado	2do. grado
Bolivia	-	2do. grado	2do. grado
Costa Rica	consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia		
Ecuador	Cónyuge, padres, hijos o hermanos		
El Salvador	Cónyuge	4to. grado	2to. grado
Guatemala	-	4to. grado	2to. grado
Honduras	Cónyuge	-	-
Nicaragua	-	4to. grado	2to. grado
Panamá	-	4to. grado	2do. grado
Paraguay	Cónyuge	4to. grado	2to. grado
Perú *	Cónyuge	4to. grado	2to. grado
Venezuela			

\* Las limitaciones de candidatura en Perú no se establecen en la Constitución, sino en las leyes electorales.

Aclaración: las constituciones y leyes electorales establecen otras limitaciones para las candidaturas presidenciales. Aquí se incluyen sólo las familiares.

Fuente: Elaboración propia.

Algunas finalidades de las prohibiciones

El objetivo primordial de las limitaciones sería que el presidente -ocupante del cargo más importante del sistema institucional presidencialista-, no dirima o imponga su sucesión en cabeza de un familiar. Esta sucesión podría significar; a) la situación de “el poder detrás del trono”, donde el presidente por interpósita persona seguiría manejando los hilos del gobierno una vez extinguido su mandato; b) una suerte de “circulación restringida” del mandato en el que el grupo familiar continuaría manteniendo el poder; c) la ocupación del cargo por un familiar con el fin de “taponar” el puesto de la presidencia y coadyuvar al regreso del presidente saliente. Sea el caso que fuere, lo cierto es que la presidencia quedaría en manos de un grupo familiar.

De lo que se trata también –con las limitaciones por parentesco- es de preservar la equidad o igualdad en la competencia electoral pues parece más que probable que el familiar de un presidente se beneficiaría con los recursos o la popularidad/visibilidad de quien ejerce la presidencia. No debemos olvidar en este punto las ventajas del “incumbente” u ocupante del cargo (Pius, 1979; Cronin, 1980; Griffith, 1987; Wilson, 1993; Serrafiero, 1997 y 2014)), que suelen otorgarle una enorme influencia a la hora de resolverse las candidaturas y, sobre todo, las elecciones. Entre las ventajas se han señalado: a) el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; b) el acceso a los recursos y las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno; c) la exposición continua ante los medios de comunicación de masas; d) el partido en el poder, a disposición de la reelección; e) el control y la manipulación de la economía en orden a los réditos electorales; f) las posibilidades que emergen del despliegue de las relaciones públicas que establece la presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero.

Estas ventajas pueden derivar en aprovechamiento propio, cuando existe reelección inmediata; puede significar la “bendición” de otra persona cuando la reelección no está permitida o bien se ha agotado la posibilidad de continuar en el cargo; y cualquiera fuere la situación puede habilitar el apoyo a un familiar, si esto no está prohibido por la Constitución o las leyes electorales. *En una palabra, si no existen limitaciones en razón del parentesco ello implica la posibilidad de ampliar los márgenes de influencia del mandatario en la sucesión presidencial volcándose a favor de un miembro de su entorno familiar más íntimo.*

Podrá argumentarse que no siempre la sucesión en cabeza de los familiares garantizan la continuidad del poder de quien ha sido presidente o su circulación dentro de un grupo familiar pues existen tensiones, conflictos y deslealtades. Existen casos que avalarían esta posición. Cabe recordar, por ejemplo, que la caída del presidente de Brasil, Fernando Collor de Mello comenzó, justamente, con una denuncia por corrupción formulada por Pedro Collor, hermano del mandatario, y que apareció en una popular revista de Brasil (Serrafero, 1996). También algunos presidentes se divorciaron de sus esposas estando en la presidencia, por ejemplo Carlos Menem de su cónyuge Zulema Yoma y Alberto Fujimori de su entonces esposa, Susana Higuchi. Pero así y todo, más allá de posibles “traiciones” familiares o peleas en el círculo íntimo, los lazos familiares suelen generar más redes de lealtad que de competencia y conflicto.

#### Las formas de reelección presidencial

Como se dijo, en este trabajo se combinan los distintos tipos de reelección con las limitaciones de parentesco. En el cuadro III existe se despliega un menú amplio en relación al modo en que se resuelve la continuidad o no de un presidente en América Latina.

#### **CUADRO III. Formas en que se resuelve la reelección.**

<b>Variantes de sistemas de reelección en América Latina</b>
1) Reección sin límites (reelección indefinida o ilimitada)
2) Reección inmediata por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo)
3) Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato)
4) Reección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años).
6) Prohibición absoluta (nunca más la misma persona puede ser candidato).

Fuente: Elaboración propia.

En los extremos de las distintas formas encontramos: la posibilidad de ser reelecto sin límites y la imposibilidad de una persona de repetir la presidencia (prohibición absoluta). Luego viene la reelección inmediata por una sola vez, que puede ser abierta o

cerrada: abierta cuando el mandatario reelecto puede ser candidato transcurrido cierto tiempo y cerrada cuando no puede volver a ser candidato nunca más. La reelección no inmediata o alterna admite la cuenta a través de años fijos o de períodos intermedios. La prohibición de reelección inmediata y cerrada agrega otro límite a la reelección: no sólo no puede ser inmediata, sino que además se limita su número (sería el caso de Bolivia, vigente en 1997).

Las distintas opciones se sostienen en diferentes fundamentos. Los argumentos de Hamilton sustentan las opciones de la reelección inmediata y de la indefinida. Para Hamilton (1994) la reelección era necesaria para que el pueblo pudiera prolongar el mandato presidencial cuando se aprobara su gestión y así seguir aprovechando los méritos y virtudes del mandatario. Su exclusión acarrearía más problemas que ventajas. Entre otras desventajas: disminuirían los alicientes para conducirse correctamente, aumentaría la tentación para entregarse a finalidades "mercenarias", se privaría a la comunidad de un hombre que ha adquirido experiencia en el cargo y sabiduría en el manejo de la política. Se correría el riesgo de dejar fuera de servicio a hombres que pueden ser fundamentales para la preservación del sistema político. Por último, el cambio de hombres implicaría un cambio de políticas que puede no ser conveniente.

Respecto de la reelección no inmediata o alterna, se trata de una fórmula ecléctica en la medida que admite la reelección, pero no en forma inmediata: la persona puede volver a ser presidente en el futuro. Tal fórmula tendría la ventaja de permitir el acceso a la presidencia de aquél que ha probado su pericia en la gestión pública; asimismo, evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con la reelección (ventaja del que se encuentra en el cargo, menor competitividad de la contienda, abuso de poder, etc.). La prohibición absoluta se relacionó con el intento de evitar la personalización del régimen político y el probable abuso de poder. Limitación del poder presidencial y alternancia de los liderazgos fueron los motivos que fundamentaron tal medida.

En los análisis prácticamente se ha obviado el carácter abierto o cerrado de las reelecciones. El olvido no permite contemplar los probables efectos, según fuere el carácter abierto o cerrado de la reelección. A menudo se cita como modelo en favor de la reelección inmediata a los EE.UU., pero –y más allá de las importantes diferencias de contexto- no se tiene en cuenta que se trata de una reelección de tipo cerrada. Un caso ilustra las diferencias: el tipo de reelección inmediata y abierta, establecida en la Argentina

en 1994, fue lo que permitió que Carlos Menem compitiera en las elección de 2003. No hubiera podido competir de haberse escogido el modelo cerrado de reelección inmediata.

En el siguiente cuadro se ubican los países dentro de cada forma o tipo de reelección presidencial, aclarando que refleja la situación existente en 2014 pues han sido muchos los países que han mudado de tipo de reelección, en los últimos años, y, probablemente, este dinamismo continuará (Serrafero, 2011). Y al momento de concluir este trabajo tres países han avanzado en la reforma del tipo de reelección. En Colombia, transcurridos los ocho debates de la reforma de “equilibrio de poderes”, en junio de 2015, la plenaria de la Cámara de Representantes erradicó la reelección presidencial. En Honduras, en abril de 2015, el fallo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró la inaplicabilidad del artículo 239 de la Constitución lo cual implica que no habría impedimentos para la reelección presidencial. En la República Dominicana, en junio de 2015, la Asamblea Nacional Revisora reestableció la reelección presidencial inmediata. Asimismo, a efectos de simplificar el análisis no se diferencia las características de reelección abierta o cerrada.

#### CUADRO IV. Formas en que se resuelve la reelección en 2014.

<b>Reelección indefinida</b>	<b>Reelección Inmediata</b>	<b>Reelección no Inmediata o alterna</b>	<b>Prohibición absoluta</b>	<b>En proceso final de reforma (2015)</b>
Venezuela Nicaragua	Argentina Bolivia Ecuador Brasil Colombia República Dominicana	Costa Rica Perú El Salvador Panamá Uruguay Chile	Guatemala Honduras México Paraguay	Colombia Honduras R. Dominicana

Aclaración: El cuadro no diferencia las características de reelección abierta o cerrada.

Fuente: Elaboración propia.

La combinación entre limitaciones por parentesco y tipos de reelección presidencial



Si combinamos los tipos de reelección presidencial con la existencia o no de limitaciones de candidatura por parentesco surge la situación que muestra el cuadro siguiente. La combinación denota distintas posibilidades de permanecer en el gobierno y de rotar el poder. Cuanto más arriba, más posibilidad de continuar en el cargo o de derivar la sucesión en un familiar. El último escalón no permite ninguna de las alternativas.

**CUADRO V. Articulación entre reelección y limitaciones por parentesco en 2014.**

<b>REELECCIÓN Y LIMITACIONES PARENTESCO</b>	<b>PAÍSES</b>
Reelección indefinida / sin limitaciones	Venezuela
Reelección indefinida / con limitaciones	Nicaragua
Reelección inmediata / sin limitaciones	Argentina R. Dominicana (2015)
Reelección inmediata / con limitaciones	Bolivia Brasil Ecuador Colombia
Reelección alterna / sin limitaciones	Chile Uruguay R. Dominicana
Reelección alterna / con limitaciones	Costa Rica Panamá
No Reelección / sin limitaciones	México Colombia (2015)
No reelección / con limitaciones	Guatemala Honduras Paraguay

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro muestra una gradación donde la posibilidad de controlar la sucesión, sea a través de la candidatura de reelección del presidente en ejercicio o de la elección de un pariente, va disminuyendo según las combinaciones entre tipos de reelección y limitaciones por parentesco. Obvio es decir que las diferentes combinaciones significan situaciones que siempre deben ser ratificadas por la decisión popular en elecciones que deberían ser libres, equitativas y transparentes. Respecto de las combinaciones posibles, cabe señalar lo siguiente.

La reelección indefinida sin limitaciones de parentesco inauguraría una suerte de régimen presidencial con fuertes “*tintes monárquicos*”, en el sentido de que un presidente que ha estado largo tiempo en el poder –o no- podría preparar la sucesión de un descendiente, cónyuge o algún otro familiar. En esta presidencia monárquica el presidente gobierna a través de la reelección indefinida y cuando no puede o no quiere seguir gobernando “abdicar” designando un sucesor familiar, todo convalidado por el voto ciudadano. El único país que se encuadra en este tipo es Venezuela.

La reelección indefinida con limitaciones de parentesco habilita una presidencia que podría tener *características plebiscitarias*, pero que se encontraría con la limitación de la edad y la salud del mandatario. Es sabido los problemas que existen en relación con este tipo de liderazgos y que son, justamente, el reemplazo o la sustitución del líder. Actualmente, Nicaragua estaría en este tipo. El presidente Daniel Ortega ha conseguido la reelección indefinida, en 2014.

La alternativa de reelección inmediata, sin limitaciones por razones de parentesco, habilita el mandato extenso de 8 o 10 años, en caso de reelección, y la posibilidad de habilitar la sucesión en un familiar. Argentina articula esta combinación y le permitió al matrimonio Kirchner gobernar por 12 años seguidos.

La reelección inmediata con limitaciones de parentesco implica una alternativa donde, en caso de reelección del mandatario, pueden ocurrir mandatos extensos de 8 o 10 años, pero que una vez finalizados el liderazgo circula por vías distintas a las candidaturas familiares. Brasil, entre otros países, se encuentran en este tipo.

La reelección alterna o no inmediata, sin limitaciones de parentesco, habilita la posibilidad de que un presidente, con relativo éxito en su gestión, pueda ubicar como

candidato a un familiar. Chile y Uruguay tienen esta combinación, pero no ha ocurrido sucesión inmediata de parientes en la tercera ola de la democratización y hasta ahora.

La reelección alterna o no inmediata con limitaciones dificulta la posibilidad de que un presidente pueda preparar una sucesión conveniente a sus intereses. Costa Rica, Panamá, entrarían en este tipo. La limitación, en todo caso, podría encontrar en la figura de la vicepresidencia una salida probable.

México combina la no reelección sin limitaciones de parentesco (y Colombia a partir de la reforma de 2015). Guatemala y Paraguay (y Honduras hasta antes del fallo de la Sala Constitucional) son los casos extremos que combinan la no reelección con limitaciones por razones de parentesco. Pero, como se verá, se ha intentado modificar o burlar la normativa constitucional, en dos de esos países.

Cabe señalar que el caso que parece más recurrente es el intento de continuidad a través del cónyuge, quien –junto con otros familiares- *puede ser la única opción de aquél que tiene prohibida en forma absoluta su vuelta al poder*. La recurrencia al cónyuge o a algún otro familiar puede ser, entonces, la vía para continuar ejerciendo, al menos, influencia cuando: a) hay prohibición absoluta de que el presidente llegue nuevamente a ocupar el cargo; b) cuando el presidente ha agotado su reelección inmediata; c) cuando el presidente ha concluido su mandato y existe reelección no inmediata o alterna. La sucesión recurrente entre esposos constituiría una suerte de *diarquía presidencial* electiva, que podría darse en las combinaciones de reelección inmediata y de reelección no inmediata, ambas sin limitaciones de candidatura por parentesco. Los países que se encuentran en estos dos supuestos son Argentina, Chile y Uruguay. La cultura política de los países será relevante para que la población acepte o rechace las eventuales candidatura de cónyuges.

### Algunos casos

A continuación se refieren algunos casos que muestran los movimientos que generan las normativas relativas a la reelección presidencial y las limitaciones de candidatura por parentesco. Los tipos de reelección y la existencia o no de tales limitaciones suelen originar determinados comportamientos con el fin de continuar en el poder a través de los caminos o alternativas que tienen a mano los presidentes. No siempre

un presidente que tiene las vías de continuidad, jurídicas o fácticas, recurre a la sucesión familiar, pero como se dijo, lo importante es que esas alternativas existan.

*a) La sucesión de Hugo Chávez*

Respecto de la combinación entre reelección indefinida y sin limitaciones de candidatura por parentesco, piénsese en un mandatario de edad avanzada o bien enfermo que no puede seguir gobernando, pero sí puede, en cambio, preparar el terreno para la continuidad de un familiar que le inspire confianza. Dentro de esta hipótesis se ubicaba el fallecido presidente Hugo Chávez Frías, sin embargo no ha ocurrido, por lo cual resulta de interés para este trabajo hacer una breve referencia sobre lo acontecido.

En el poder desde 1999, el presidente venezolano había conseguido primero introducir la reelección inmediata con un período presidencial de seis años y, luego, logró la reelección indefinida. La Constitución de 1999 ya había introducido la reelección inmediata por un período. En el referéndum del 15 de febrero de 2009 la ciudadanía optó por una enmienda constitucional que introducía la reelección ilimitada. El 54,3% de los votos fue a favor, y el 45,7% en contra. Chávez, luego de una década en el poder, obtenía la posibilidad de continuar en el gobierno ilimitadamente. Cabe destacar que, en 2007, en otra consulta al pueblo venezolano, la propuesta del gobierno acerca de la reelección presidencial ilimitada había sido rechazada por un escaso margen de votos.

En mayo de 2011 se le había diagnosticado un cáncer. Chávez fue atendido en Cuba y tras el tratamiento anunció que se había curado. Al año siguiente se celebraron las elecciones y el presidente fue reelecto con más del 60% de los votos, el 7 de octubre de 2012. Pero hacia fin de año tuvo que anunciar la vuelta de su enfermedad. En el mes de diciembre de 2012 viajó nuevamente a Cuba para una impostergable intervención quirúrgica.

Cabe señalar que el tema de la sucesión ya se había puesto en el tapete ni bien se supo de su enfermedad. Muchos nombres habían sonado como posibles sucesores, los principales fueron Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Nacional y Nicolás Maduro, Ministro de Relaciones Exteriores del país. También en aquel momento habían surgido los nombres de familiares, el mejor posicionado era Adán Chávez, hermano mayor

del presidente, gobernador del Estado de Barinas, desde 2008 y uno de los fundadores del Partido Socialista Unido de Venezuela.

Cuando Chávez decidió viajar a Cuba para su intervención quirúrgica, él mismo habló de la posibilidad de no regresar al poder por "circunstancias sobrevenidas" y, en ese caso, dejó claro que su voluntad era que Nicolás Maduro, su entonces vicepresidente, lo sucediera. En cadena radial y televisiva manifestó. Señaló categóricamente que: "Mi opinión firme, plena, como la luna llena, irrevocable, absoluta y total es que en ese escenario que obligaría a convocar a elecciones presidenciales, ustedes elijan a Nicolás Maduro como presidente de la República Bolivariana de Venezuela" (BBC Mundo, 9 de diciembre de 2012).

El caso muestra que no siempre un mandatario que puede decidir la sucesión elige a un familiar, pero lo importante es que lo podría haber hecho. Chávez probablemente se decidió por una persona que consideró que podría continuar con su revolución bolivariana, en el marco de una situación grave y donde las luchas por la propiedad del gobierno, entre las distintas facciones, eran esperables.

*b) Guatemala: El divorcio de la primera dama y una candidatura frustrada*

Guatemala forma parte del lote de países que no tienen reelección, o sea de aquellos donde un presidente que estuvo en el poder, no puede volver nunca más. Asimismo, combina esta prohibición con las limitaciones de candidatura por parentesco. El camino de sucesión inmediata, en cabeza del presidente o de un familiar, entonces, está absolutamente obturado.

Sandra Torres, en 2003, contrajo nuevo matrimonio con el Ingeniero Álvaro Colom Caballeros, quien se desempeñó como presidente de la República de Guatemala entre 2007 y 2011 (Malamud, 2011). Torres se había formado en grado en Ciencia de la Comunicación por la Universidad de San Carlos de Guatemala y realizado una Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Rafael Landívar. Conoció a su marido en el medio político y durante la gestión presidencial de aquél, además de Primera Dama fue coordinadora del Consejo de Cohesión Social, espacio estatal dedicado a la coordinación interinstitucional para el impulso de Programas Sociales y fortalecimiento de Políticas Sociales integrales.

En abril de 2011 Sandra Torres se divorció de su marido. Señaló Torres: “Me estoy separando del presidente para casarme con el pueblo, con la gente de Guatemala” (*La Nación*, 10 de abril de 2011). Y postuló su candidatura a la presidencia para las elecciones presidenciales a disputarse en aquel año. Judicialmente se impugno el divorcio, pero fue ratificado por la justicia.

En relación con su candidatura, el supremo Tribunal Electoral dictaminó la existencia de “fraude de ley”. Lo mismo resolvió la Corte Suprema de Justicia de Guatemala y se puso fin, así, a su intento de esquivar las limitaciones por parentesco.

c) *Honduras. La frustrada continuidad de “Mel” Zelaya*

Otro caso interesante para señalar fue la candidatura de Xiomara Castro, en Honduras, donde también existe la combinación de prohibición absoluta de reelección y limitación de candidatura por parentesco. Si bien Castro no tenía impedimento legal para postularse pues se encontraba en juego la sucesión de Porfirio Lobo (2010-2014), era la esposa del derrocado presidente, “Mel” Zelaya que fue desalojado del poder en 2009. En 2013 se presentó por la agrupación fundada por su marido, el partido Liberal y Refundación, y fue derrotada por Juan Orlando Hernández. Castro denunció fraude electoral y no reconoció el triunfo de Hernández, a pesar de haberlo legitimado el Tribunal Supremo Electoral. El ex presidente Zelaya tuvo un papel estelar en la campaña de su esposa. El analista político Manuel Torres observaba que: "El peso de la figura de Zelaya en la candidatura de Xiomara es absoluto, más que el que pudo haber tenido Néstor Kirchner sobre su esposa, Cristina. Xiomara no tenía ninguna trayectoria política previa a la de su marido, más que la tradición liberal familiar. Eso no implica que no tenga opiniones propias, el problema es que la sombra de Zelaya deslumbra e impide que se la vea a ella" (*La Nación*, 4 de noviembre de 2013). La única opción que tenía “Mel” Zelaya de regresar a las cercanías del gobierno era a través de su esposa y, al menos esta vez, las urnas no lo permitieron.

d) *Argentina: la sucesión conyugal de los Kirchner*

Un caso interesante que combinó las posibilidades de la norma con una situación fáctica que la optimizaba fue la del matrimonio Kirchner. En 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia y gobernó hasta el final del mandato nombrando como sucesora de su fuerza política, el Frente para la Victoria, a su esposa. Cristina Fernández de Kirchner fue electa, en 2007. En 2010 prácticamente estaba definido que sería nuevamente candidato a la presidencia Néstor Kirchner, pero el 27 de octubre de ese año fallecía víctima de un problema coronario.

Para todos fue una sorpresa que, en 2007, la candidata fuera María Cristina Fernández y no su marido, Néstor Kirchner, pudiendo presentarse éste a su reelección. Néstor Kirchner fue el único presidente latinoamericano, en la tercera ola de la democratización que, pudiendo hacerlo, no se presentó a su reelección. Esta decisión fue interpretada por no pocos analistas como un camino para preparar una vuelta de Kirchner en 2011 y gobernar la pareja presidencial, de esta forma, durante un extenso período de tiempo, rotándose en la primera magistratura.

María Cristina Fernández, en su primera candidatura presidencial, triunfó en primera vuelta. Obtuvo un 44,9% de los votos y, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Nacional, no fue necesaria otra ronda electoral. En realidad, el porcentaje fue el menor obtenido por los presidentes triunfantes desde 1983. Fernández fue votada por los distritos peronistas más tradicionales, en cambio importantes centros urbanos le restaron su apoyo. En segundo lugar se ubicó la fórmula Carrió-Giustiniani que obtuvo un 22,95% de los votos y, tercero fue el candidato Roberto Lavagna con el 16%. En 2011 fue reelecta por el 54% de los sufragios aumentando su distancia con la oposición.

Se ha señalado en más de una oportunidad, que la sucesión de Néstor Kirchner en cabeza de la senadora implicó una suerte de reelección kirchnerista. Como cuestión previa cabe señalar que no existe una prohibición constitucional que haya tornado ilegal la candidatura de la esposa del presidente, como se ha visto que ocurre en otros sistemas institucionales. La situación, en realidad, no es de reelección pues para que ésta exista hace falta que sea en cabeza de la misma persona. En todo caso, se trató de la reelección de un gobierno a través de una sucesión matrimonial (De Riz, 2008).

Sintetizando, una posibilidad hubiera sido Néstor Kirchner gobernando entre 2003-2007 y persiguiendo su reelección para el período 2007-2011 y luego la sucesión de su esposa para el mandato 2011-2015 y posteriormente su reelección para el

cuatrienio 2015-2019. El matrimonio optó por otra secuencia y, en realidad, la fortuna estuvo de su lado. Si Kirchner hubiera sido reelegido en 2007 y hubiera fallecido en 2010 –como efectivamente ocurrió- lo hubiera sucedido quien fuera su vicepresidente. Esta sucesión no hubiera asegurado que su esposa, Cristina Fernández hubiera llegado a la presidencia, como efectivamente lo hizo en 2007, siendo reelegida –como se dijo- en 2011.

e) *Sucesiones matrimoniales de la “Primera Dama”: ¿presidencia o vicepresidencia?*

La candidatura de la “Primera Dama” está siendo un recurso utilizado por los presidentes que tienen su reelección inmediata agotada, prohibida o no pueden presentarse en el siguiente turno. En países que tienen prohibición absoluta de reelección la candidatura del cónyuge puede ser un recurso para la continuidad de la “pareja presidencial”, sea en la presidencia o, si no es posible, en la vicepresidencia. Un caso de candidatura del cónyuge a la vicepresidencia es el actual Vicepresidente de la República Dominicana, Margarita María Cedeño Lizardo, quien fue la “Primera Dama” durante las presidencias de Leonel Fernández, desde 2004 hasta 2012. La reforma constitucional de 2010 había prohibido la reelección presidencial inmediata, pero se restableció en 2015.

La potencial candidatura de Nadine Heredia, esposa del presidente del Perú, Ollanta Humala, sería un ejemplo de cónyuge que intentaría suceder a su esposo presidente en un país donde existe reelección alterna o no inmediata y limitaciones de candidatura establecida por la ley electoral, aunque no por la Constitución. Un abogado del partido se presentó ante el Jurado Nacional de Elecciones, en 2013 y 2014, con el fin de que se dejara sin efecto la prohibición de la Ley General Electoral que impedía su candidatura. El tribunal no se expidió pues lo consideró una candidatura “hipotética” pues todavía no existía convocatoria a elecciones. Nadine Heredia ha negado reiteradamente su deseo de ser candidata a la presidencia.

Otro caso destacable fue la postulación de Marta Linares, esposa del presidente de Panamá, Ricardo Martinelli. Su candidatura fue considerada como una suerte de reelección encubierta. Cabe señalar que la constitución de Panamá prohíbe la reelección inmediata y



el presidente sólo puede retornar al gobierno transcurridos dos períodos presidenciales. Su esposa fue postulada como compañera de fórmula del candidato oficialista a la presidencia, José Domingo Arias, y por el partido de su marido, Cambio Democrático (CD). El candidato fue visto como un “hombre de paja” y la candidata esposa como una forma de continuidad del presidente. A pesar de la popularidad de su marido presidente, la fórmula Arias-Linares fue derrotada por Juan Carlos Varela, candidato del Partido Panameñista y vicepresidente de la República. Cabe señalar que Varela, pocos años antes, era el candidato a suceder al presidente, hasta la ruptura de la alianza entre los partidos del presidente y del vice. Por último, debe agregarse que la candidatura a vicepresidente de la esposa estaría prohibida por la Constitución que establece en el artículo 193, inciso segundo, que: ‘no podrán ser elegidos vicepresidente de la República: los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, para el periodo que sigue a aquel en que el Presidente de la República hubiera ejercido el cargo’. En virtud de este artículo se interpusieron acciones de inconstitucionalidad de la candidatura ante la Corte Suprema de Justicia.

### Conclusiones

Las limitaciones de candidatura por razones de parentesco, respecto de la presidencia parece una medida adecuada teniendo en cuenta el pasado y el presente latinoamericano y el apetito de continuismo de los mandatarios de la región. En los últimos años hubo un caso de rotación entre cónyuges que aseguró 12 años en el poder para una fuerza política y se cerró la alternativa de mayor continuidad por fallecimiento del entonces ex presidente Néstor Kirchner, en la Argentina. Asimismo, en los países centroamericanos, en dos casos, las cónyuges de dos presidentes intentaron lograr la candidatura presidencial o bien la presidencia, infructuosamente. Y los intentos para continuar “en el trono” o taponar el cargo presidencial a través de familiares se repiten. Los casos más riesgosos de vulneración de la equidad en la competencia electoral son los diseños institucionales que establecen la reelección indefinida o inmediata, sin limitaciones de parentesco, pues se acercan peligrosamente a una suerte de *presidencialismo monárquico-electivo*.

En las democracias el momento de la competencia electoral es crucial. Cada vez más el tema de la equidad en la contienda es una preocupación (Aquino, 2012; Thompson, 2012; Serrafiero, 2014). En teoría, los candidatos deberían tener igualdad de condiciones para que exista tal equidad. Ya la propia reelección presidencial implica ventajas para los presidentes que compiten por un nuevo mandato (Serrafiero, 1997 y 2014). Otra situación que significa dar ventajas para un competidor son sus vínculos conyugales y familiares con el presidente en ejercicio. La mayoría de las constituciones han previsto la limitación de las candidaturas con el fin de que la competencia no sea tan desigual y evitar así “ventajas” de partida y, además, evitar la continuidad en el poder de una persona o un grupo familiar. Pero existen países donde estas limitaciones no se establecen. Un punto de agenda de reforma política o constitucional debería ser que en aquellas normativas donde no existen regulaciones al respecto, se incorporen las limitaciones con el fin de que las elecciones sean más equitativas para todos los contendientes. Y un punto de buen gobierno republicano debería ser que, allí donde tales limitaciones existen, se cumplan efectivamente y no se logre vulnerarlas.

**Data de emissão:** 09 de Janeiro de 2015

**Data de aprovação:** 10 de Junho de 2015

## BIBLIOGRAFIA

AQUINO, José Ángel R. “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”. *Cuadernos de Capel*, 57. Costa Rica, septiembre de 2012.

CAREY, John M. “The Reelection Debate in Latina America”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, n° 1, 2003.

CRONIN, Thomas. *The State of the Presidency*, Little Brown and Company, 1980.

DE RIZ, Liliana. “Presidencialismo matrimonial en Argentina”. *ARI* n 7, 2008.

GRIFFITH, Ernest S. *El Sistema de Gobierno de los Estados Unidos*. Bs. As., Fraterna,

1987.

GROSSMAN, Michael B.; KUMAR, Martha Joynt; ROURKE, Francis E. (1998), "Second-Term Presidencies: The Aging of Administrations". En: NELSON, Michael: *The Presidency and the Political System*. Washington, 1988.

HAMILTON. En: HAMILTON, MADISON Y JAY. *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, artículo LXXII, pp. 308-310, 1994.

LACLAU, Ernesto, 2010, "Vamos a una polarización institucional", *Página 12*, 17 de mayo, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-145804-2010-05-17.html>

LINZ, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". En: LINZ, Juan J., y VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University Press, 1994.

MALAMUD, Carlos. "El divorcio de Sandra Torres y la política matrimonial en América Latina". *Infolatam*, Madrid, 27 marzo 2011.

MALAMUD, Carlos. "Democracia y sagas matrimoniales en América Latina". *Infolatam*, Madrid, 20 abril 2014.

PIUS, Richard M. *The American Presidency*. New York, Basic Books, 1979.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

SERRAFERO, Mario D. "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina". En: *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, N° 132, Vol. 33, pp. 565-586, 1994.

SERRAFERO, Mario D. "El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela". *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, número 92, abril-junio, pp. 137-162,

1996.

SERRAFERO, Mario D. *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE.UU.* Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1997.

SERRAFERO, Mario D. “La reelección presidencial indefinida en América Latina”. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 54, Mayo, Año XXVIII, pp. 223-259, 2011.

SERRAFERO, Mario D. “La reelección, las ventajas del presidente y la equidad de las contiendas”, en *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, Jun-Nov. 14, Vol 1 n° 13, pp. 90-102, 2014.

THOMPSON, José, “La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral”. *Cuadernos de Capel*, 57. Costa Rica, septiembre de 2012

WILSON, James Q. *American Government*. Lexington, D.C. Heath and Company, 1992.

ZOVATO, Daniel. “Ola reeleccionista en América Latina”. *Nueva Mayoría.com*, 2009.

# ¿Democracia participativa en la Ciudad de Buenos Aires? Un análisis sobre el desempeño de los mecanismos de participación ciudadana

---

Maria Laura Eberhardt<sup>20</sup>

**Resumen:** El artículo presenta los resultados de la incorporación y funcionamiento de los mecanismos participativos en la ciudad de Buenos Aires desde 1996, como una respuesta de los gobernantes ante la crisis de representación política. Busca conocer la influencia que dichos mecanismos ejercieron en la democracia local como canales alternativos y/o complementarios a las tradicionales vías representativas para la presentación de las demandas civiles en las instancias de toma de decisiones políticas.

La metodología es mayormente cualitativa y combina diversas herramientas de investigación como ser: análisis bibliográfico, de documentos, periodístico y legislativo, así como entrevistas semiestructuradas, enfocadas en la creación y reglamentación de los mecanismos semidirectos desde la Constitución local, con el recuento de sus casos de aplicación y la selección de los más relevantes para su análisis en profundidad. Finalmente, realiza un estudio comparado de tales casos principales para observar su aplicación y resultados.

Las conclusiones, si bien comienzan destacando la cantidad, variedad y alta reglamentación de estos instrumentos en Buenos Aires, terminan resaltando los pobres resultados obtenidos para la participación cívica y el fortalecimiento democrático. La voluntad política de los representantes es un factor clave en tales desempeños.

**Palabras claves:** Crisis de representación – Participación ciudadana – Mecanismos semidirectos - Voluntad política

\*\*\*

**Resumo:** O artigo apresenta os resultados da constituição e do funcionamento de mecanismos participativos na cidade de Buenos Aires desde 1996, como uma resposta dos governos à crise da representação política. Ele busca entender a influência exercida pelos mecanismos de democracia local como canais alternativos e/ou complementares para as vias tradicionais de representação para a apresentação de processos cívicos em casos de tomada de decisão política.

A metodologia é em grande parte qualitativa e combina várias ferramentas de pesquisa, tais como: revisão da literatura, documentos, jornalístico e legislativo, bem como entrevistas semi-estruturadas com foco na criação e regulamentação de mecanismos semidiretos da Constituição local, contando seus casos de candidatura e seleção dos mais relevantes para a análise em profundidade. Finalmente, fazer um estudo comparativo de casos principais para monitorar sua implementação e resultados.

---

<sup>20</sup> Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA), Posdoctoranda de la Facultad de Derecho (UBA), Profesora Titular (UNAJ), Profesora Adjunta (UBA, UNLaM), Directora de proyecto de investigación UBACyT y Proyecto REDES Universitarias. Fue becaria de Posgrado y Posdoctorado del CONICET y de la Fundación Carolina. Realizó una estancia posdoctoral de investigación en la Universidad de Salamanca (2012) y otra en la Universidad Autónoma de Barcelona (2014). Contacto: laura\_rafaela@yahoo.com.ar

As conclusões, se iniciam destacando a quantidade, variedade e alta regulação desses instrumentos em Buenos Aires, terminam ressaltando os pobres resultados para a participação cívica e fortalecimento da democracia. A vontade política dos representantes é um fator chave nessas performances.

**Palavras-chave:** Crise de representação - Participação Cidadã - Mecanismos semidiretos - a vontade política

\*\*\*

Participatory Democracy in Buenos Aires? An analysis of the citizen participation mechanisms performance

**Abstract:** The paper presents the results of the incorporation and functioning of participation mechanisms in Buenos Aires city since 1996 as a response of governments to the crisis of political representation. It seeks to understand the influence of these mechanisms on the local “impure” democracy as alternative and/or complementary channels to the traditional representative way for filing civil claims in instances of political decision making.

The methodology combines a literature review, an analysis of documents and the study of the constitutional creation and legislative regulation of these mechanisms, with the count of instances of application and the selection of the most relevant cases. Finally, it performed a comparative study of those cases.

In principle the findings highlight the number, variety and high regulation of these mechanisms in Buenos Aires, but then they show the poor empirical results obtained in terms of their contribution to the civic participation and to strengthening democratic.

**Key words:** Crisis of Representation – Citizen participation - Semidirect mechanisms – Political will

## **1- Introducción: La incorporación de los Mecanismos “Semi Directos” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Desde fines de la década de 1980, numerosos países occidentales atraviesan una crisis de representación o clima general de descontento popular en cuanto al desempeño de las instituciones de gobierno (Nino, 1997). Respecto de los países de América latina, “en todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del Estado junto con la deslegitimación de los representantes políticos” (Lissidini, 2008, p. 127). Específicamente, “los partidos han perdido centralidad, cuando no han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido *outsiders* que prometieron mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador)” (Ídem).

Muchas constituciones y legislaciones nacionales y locales iniciaron desde entonces reformas políticas que incluyeron la creación de mecanismos de participación ciudadana, destinados a complementar las cuestionadas instituciones representativas con otras vías alternativas de intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. La inclinación hacia una democracia participativa abonó el desafío enfrentado por muchos dirigentes de acotar la creciente brecha entre representantes y representados, “permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos” (Taboada, 2005, p. 3).

La también llamada democracia directa cobraría en adelante un lugar cada vez mayor en la ingeniería institucional, en la práctica democrática y en los estudios especializados de estos países

durante los últimos años: “la mayoría de las constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década de 1990 (con la excepción de Chile y Uruguay)” (Lissidini, 2008, p. 126). Estas incorporaciones fueron, para algunos Estados, originadas en una demanda social (como en Bolivia, y, en menor medida, Colombia). En otros, como Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, frente a la falta de demandas sociales, las reformas buscaron “reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo” y “promover una relación directa del Presidente con los ciudadanos” (Ídem).

Ciertamente, la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa fue “en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad” (Zovatto, 2008, p. 262). En este sentido, la “mayoría de las constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa” (Ídem). En particular, se constató “una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano” (p. 290), que en el nivel nacional. Lo mismo sucedió respecto de su aplicación.

En síntesis, como sostienen Johnson y da Silva, “en el ámbito del proceso de instalación de las democracias formales en América Latina, en el transcurso de las últimas tres décadas, se verifica un intenso proceso de participación política, ya sea como movimientos sociales o como capital social, vinculados a una denominada ‘nueva institucionalidad’” (2011, p. 1). Entre sus aspectos decisivos se destacan las reformas experimentadas por el Estado desde el pasado decenio, las que buscan crear espacios compartidos de responsabilidad, decisión y ejecución de las acciones de gobierno junto con la sociedad civil y el sector privado (Ídem). Los diversos mecanismos de participación ciudadana analizados en este artículo constituyen buenos ejemplos de tales iniciativas.

En dicho contexto latinoamericano, la Argentina no escapó a los referidos procesos (Iazzetta, 2008). En efecto, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>21</sup> se incorporaron los llamados

---

<sup>21</sup> La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) ha sido llamada así desde su primera Constitución de 1996, tras la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que le otorgó tal carácter autónomo. Antes de ello se denominaba simplemente “Ciudad de Buenos Aires”. Es la Capital Federal de la República Argentina y sede de las autoridades nacionales, ya que en ella funcionan el poder ejecutivo, legislativo y judicial nacional, al igual que gran cantidad de dependencias administrativas e instituciones del Estado nacional. Desde el año 1996 posee autonomía contando con su propia legislatura y la elección directa del Jefe de Gobierno (hasta ese momento electo por el presidente de la República). De este modo, se constituye en el distrito número 24 del país, siendo los otros 23, las provincias argentinas. Esta ciudad se encuentra rodeada del denominado “Gran Buenos Aires” (GBA) que –a diferencia de la CABA, la cual es un distrito independiente del gobierno provincial- forma parte de la Provincia de Buenos Aires. La mayor

Mecanismos Semi Directos de participación ciudadana (en adelante MSD), tanto en su nueva Constitución autónoma (1996) como en su legislación local. Estos MSD fueron concebidos por constituyentes, juristas y académicos como herramientas institucionales Semi Directas injertadas en las democracias representativas (por esto llamadas “impuras”) (Justo López, 1997, p. 468-469), para permitir a los ciudadanos participar en la elaboración y adopción de las decisiones públicas. Estos combinan procedimientos directos e indirectos de participación.

En 1996, frente a signos evidentes de apatía ciudadana y descrédito creciente hacia las instituciones partidarias y representativas, los convencionales constituyentes porteños aprobaron “mecanismos de democracia semidirecta para remozar la democracia representativa combinándola con elementos que constituyen un complemento del proceso de formulación de políticas públicas y no un sustituto” (Legislatura, 1996 VT8, p. 572). Pretendían “afrentar la crisis de representatividad que afecta a los poderes tradicionales constituidos, dando intervención directa a la población en asuntos de gran envergadura, de trascendencia e interés público verdadero” (p. 575) y combatir la “apatía política de los ciudadanos” (Ídem).

La creación constitucional de la iniciativa popular, la consulta popular, el *referéndum* vinculante, la audiencia pública, la revocatoria de mandato y el plan estratégico se completó luego, desde 1998 en adelante, con sus reglamentaciones legales específicas, excepto el presupuesto participativo, que, no logrando acuerdo en la Cámara, debió ejecutarse con leyes y decretos complementarios.

No obstante, pese a los referidos objetivos de los constituyentes y a la casi completa reglamentación de los mecanismos semidirectos, sus resultados en la ciudad, tras los primeros años de existencia, se alejaron mucho de las metas iniciales. El análisis comparado de los casos (o intentos) de aplicación de cada uno, brinda un panorama esclarecedor en este sentido.

## **2- El empleo de los Mecanismos semidirectos en Buenos Aires.**

---

parte de la población se agrupa en el Gran Buenos Aires (12.800.000 habitantes aproximadamente según el censo de 2010), comparado con la CABA (que cuenta con 2.900.000 habitantes aproximadamente). El Producto Geográfico Bruto (PGB) de la CABA ascendía en 2012 a 327 mil millones de pesos, alrededor de la cuarta parte del Producto Bruto Interno del total del país. El sector de servicios es el que más contribuye al PGB y su aporte representa el 63% del total. Respecto a la distribución del nivel socio económico, aproximadamente un 11% de la población de la Ciudad pertenece al estrato alto-media alto; un 51% a la clase media típica; un 24% a la media baja; un 8% a la baja superior; un 4% a la baja inferior y un 2% a la clase marginal; a diferencia de la composición del GBA donde predominan los estratos medio bajo, baja superior y baja inferior con valores cercanos al 24% en cada caso.



Conocer el desempeño de los mecanismos semidirectos en la Capital argentina y su impacto en la democracia local, demanda una exploración cuantitativa y cualitativa de las ocasiones de aplicación de cada uno de ellos, para conocer tanto la cantidad y frecuencia de uso como el modo en que se desarrollaron y los resultados que arrojaron en términos participativos.

Una vez identificados los eventos en que cada instituto fue puesto en práctica, se seleccionaron los casos específicos para la realización de los estudios en profundidad, los que aquí se reseñan para proceder luego al análisis comparado de sus desempeños. El criterio de selección fue su repercusión e impacto a nivel de la opinión pública, ya sea que hayan sido implementados en forma total o parcial en su procedimiento; que las demandas y propuestas hayan tenido influencia en la política pública; o que, no habiendo logrado lo anterior, hayan obtenido al menos un impacto contundente sobre la sociedad y los políticos, sea por su “efecto amenaza”, por su activación de las tradicionales vías indirectas representativo-electoral, o por su movilización de la opinión pública en torno de la temática involucrada.

A diferencia de los restantes instrumentos, tanto el presupuesto participativo como el plan estratégico han sido diseñados para ser aplicados en forma continua y sostenida desde el momento de su conformación y lanzamiento, por lo que son aquí analizados históricamente, observando su evolución en forma sostenida durante sus primeros años de vigencia, en lugar de recortar un momento particular en el desarrollo de cada uno.

Contrariamente, el diseño institucional de la audiencia pública, la iniciativa popular, la consulta popular, el *referéndum* y la revocatoria de mandato, otorga a cada caso de aplicación un comienzo y un final determinados en torno de una cuestión puntual. Es por ello que, por un lado, requieren de una revisión cuantitativa de los casos de aplicación y, por el otro, una selección cualitativa de aquellos más relevantes a los fines de su estudio.

En cuanto a la revocatoria y a la consulta, sólo se registraron dos intentos de ejecución en la ciudad, los que, además, resultaron fallidos, siendo estos los que aquí se estudian. De *referéndum* vinculante no existen ejemplos de aplicación a nivel local.

Los mecanismos que han corrido una mejor suerte fueron la audiencia y, en menor medida, la iniciativa. En cuanto a la segunda, desde que los porteños ganaron en 1998 el derecho de presentar proyectos de ley sin la mediación de los partidos políticos, siete propuestas comenzaron los trámites legislativos hacia 2003, pero sólo una, la de los vecinos de La Boca aquí analizada, concretó el primer paso de Promoción por el gobierno, al reunir las 4.000 firmas mínimas

obligatorias, aunque, como se verá en breve, sin tampoco haber logrado completar luego con éxito por sí misma todo el procedimiento del mecanismo.

Por su parte, de 1998 a 2005 se celebraron 305 audiencias públicas en la ciudad: 22 en 1998, 30 en 1999, 89 en 2000, 23 en 2001, 79 en 2002, 56 en 2003, 83 en 2004 y 3 en 2005 (Maurich et al, 2005). De los diversos tipos de audiencias reconocidas en la Constitución local y su ley reglamentaria (obligatorias o facultativas, y sus variantes: temáticas, de requisitoria ciudadana, y para designaciones y acuerdos), las más participativas son las de requisitoria ciudadana, cuya convocatoria debe ser solicitada a las autoridades pertinentes por un mínimo del 0,5% de los vecinos empadronados en la ciudad o comuna afectados por una temática específica.

En la ciudad de Buenos Aires sólo se realizó una única audiencia por requisitoria de los vecinos, originada en Villa Lugano, en el año 2003, con motivo de la construcción de un hospital en el barrio. Las que han sido de uso más frecuente, con razón del carácter obligatorio de su convocatoria, fueron las audiencias previstas en la Constitución y en la ley N° 6 para el tratamiento de leyes cuya aprobación requieran del procedimiento de doble lectura; antes del tratamiento legislativo de proyectos acerca de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes público; para la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto; y aquellas estipuladas para designaciones de funcionarios y aprobación de acuerdos.

Mucho más inusuales resultaron las audiencias temáticas, no obligatorias, convocadas facultativamente por el Ejecutivo, el Legislativo o las Comunas con motivo de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa. El caso de mayor repercusión y alcance por la importancia del tema involucrado y la afección de diversos y numerosos grupos y vecinos particulares de la ciudad, fue el aquí estudiado de Reforma del Código Contravencional porteño.

Tras este primer recorrido cuantitativo, el empleo de los mecanismos semidirectos en Buenos Aires se presenta, en términos globales, como pobre y deficiente, más allá de aquellos cuya convocatoria es obligatoria para las autoridades (como ciertas audiencias públicas, las cuáles se celebran de modo formal y rutinario y con una prácticamente nula participación de vecinos y organizaciones, poco informadas al respecto).

Deviene por tanto necesario completar el panorama con la introducción del análisis comparado de los casos de aplicación seleccionados como más relevantes para cada mecanismo participativo,

así como de la evolución del presupuesto participativo y del plan estratégico durante sus primeros años, a fin de conocer sus desempeños, resultados e impactos en términos participativos, detectando los elementos comunes a todos ellos, ya sean convergentes o divergentes, por encima de sus diferencias específicas.

A continuación se presenta un resumen de dichos casos, producto de un análisis cualitativo en profundidad realizado previamente, para introducir al lector en los rasgos más destacados de los mismos y avanzar luego a la etapa comparada que permita comprender el estado de la participación semi-directa en la ciudad así como los principales factores de los cuáles depende su desempeño.

### **3- Reseña de los casos analizados de aplicación de los mecanismos.**

Iniciativa popular: Centrada en la propuesta de creación de un Parque Público en el barrio La Boca, sobre el predio Terminal “Casa Amarilla”, la iniciativa fue motorizada por una Comisión de vecinos en el año 2000, que, tras haber realizado una primera petición ante el gobierno, optó luego por formularla como iniciativa, con la esperanza de aumentar sus posibilidades de éxito. Si bien el proyecto contó con el *récord*, no emulado posteriormente, de superar las 4.000 firmas necesarias para dar lugar a la etapa de “Promoción” por parte de las autoridades, aún así no llegó a recolectar el mínimo exigido de 38.970 firmas (1,5% del padrón electoral de la ciudad) para ingresar plenamente en el circuito legislativo ordinario, reuniendo sólo 14.271 avales (el 37%).

Tras fracasar en la recolección de firmas, la iniciativa fue sin embargo rescatada por una legisladora local (apoyada por otros 18 diputados de los 60 que conforman la Legislatura en total) en 2002, quién la impulsó como proyecto de ley. Cumplidos los procedimientos habituales en Comisión y en Pleno, fue aprobada por la Cámara, logrando tanto su conversión en ley como su ejecución, que culminó con el diseño participativo del Parque en 2004 y su inauguración en 2006.

Consulta popular: El entonces Jefe de gobierno porteño, Jorge Telerman<sup>22</sup> (período 2006-2007), lanzó, el 18 de mayo de 2007, una convocatoria a consulta para conocer la opinión ciudadana respecto de la creación de un cuerpo de seguridad para la ciudad. Planeada para el 24 de junio, en fecha coincidente con la segunda ronda electoral por la renovación del ejecutivo local, fue pronto

---

<sup>22</sup> Jorge Telerman fue Vicejefe de gobierno de Aníbal Ibarra de 2003 a 2006 hasta la destitución de éste por juicio político el 7 de marzo de 2006 en virtud del caso “Cromagnón”, momento a partir del cual Telerman ocupó su lugar en la Jefatura de gobierno hasta completar el período en diciembre de 2007.

suspendida (el 13 de junio) por su promotor tras la derrota en primera vuelta (celebrada el 3 de ese mes) del primer mandatario local.

La suspensión despertó las sospechas de que la consulta había sido pensada como una estrategia electoral, que buscaba arrastrar votos para el titular del gobierno saliente, uno de los principales candidatos a ocupar el cargo en juego, quién, eliminado de la competencia, perdió interés en sondear la opinión cívica sobre un tema de vital importancia para la sociedad local.

Revocatoria de mandato: El 31 de enero de 2005 se presentó un pedido de revocatoria contra el entonces Jefe de gobierno, Aníbal Ibarra (período 2003-2006), al serle atribuida la responsabilidad por el trágico incendio ocurrido el 30 de diciembre de 2004 en el local bailable República de Cromagnón, que costaría la vida a 194 jóvenes y dejaría más de 700 heridos.

El pedido fue elevado por Organizaciones No Gubernamentales sospechadas, paradójicamente, de responder a las órdenes del mandatario incriminado, así como de otros abogados representantes de familiares de las víctimas.

El Jefe de gobierno, que también enfrentaba un pedido de juicio político por la oposición en la Legislatura por igual motivo, comandó la recolección de firmas necesarias para el *referéndum* revocador: el 20% del padrón (unas 520.000). La aprobación de la revocación demandaría, luego, el voto afirmativo de más del 50% del padrón (más de 1.250.000), que, sobre una asistencia electoral promedio del 70 a 75%, implicaba que más del 70% de los votantes debería estar de acuerdo para revocarlo.

Tan altos requisitos habilitó un juego de especulación en el cual, frente a la previsible imposibilidad de reunir tales avales, la no concreción de la revocatoria podría ser interpretada como un apoyo ciudadano tácito a la permanencia del mandatario.

La maniobra fue leída como un intento del acusado de oponer al juicio político (*accountability* horizontal) una “no aprobación” de un instituto de control vertical, la revocatoria. Es decir, frente a una desacreditación legislativa, el gobernador opondría una “no desacreditación” popular para legitimar su permanencia en el cargo.

Solo se recopilaron 89.000 firmas (17% de las requeridas) con lo que la revocatoria fue desactivada, pero no así el juicio político que terminó con la destitución de Aníbal Ibarra el 7 de marzo de 2006, tras lo cual asumió su Vice, Jorge Telerman, hasta completar el mandato.

Audiencia Pública: La audiencia con mayor alcance y repercusión social y política ocurrida en Buenos Aires fue convocada por el gobierno local, en manos de Aníbal Ibarra, para debatir con la población la reforma del Código Contravencional porteño. La reunión se concretó el 22 y 23 de

marzo de 2004. La discusión se asentó sobre la base de los proyectos legislativos que habían sido presentados en forma mayoritaria y consensuada por el principal bloque opositor en la Legislatura.

Algunos opositores atribuyeron tal accionar a un intento del oficialismo de ganar tiempo y concentrar el debate respecto de un tema de amplias e importantes dimensiones tanto para los diversos grupos civiles y políticos como para los vecinos. La audiencia, se decía, daría tiempo al gobierno para confeccionar e introducir su proyecto propio, al igual que lo colocaría como un actor centralizador de la discusión.

Si bien la audiencia temática facultativa se concretó y contó con una bastante numerosa y diversificada participación ciudadana individual y organizada, fue caótica, desordenada, con enfrentamientos entre asociaciones y ciudadanos y de estos con los políticos, con baja presencia de funcionarios públicos y con un saldo pobre en propuestas concretas. Ninguna de las opiniones ciudadanas esbozadas integró el cuerpo de la ley finalmente aprobada, lo que desató la furia entre los que habían participado en la audiencia, que terminaron manifestando su descontento contra el edificio legislativo el día mismo del debate en pleno del proyecto.

Presupuesto participativo<sup>23</sup>: Aplicado “*ad hoc*” por el gobierno desde 2002, en función de leyes y decretos asociados, pero sin normativa reglamentaria específica propia. El monto asignado fue siempre bajo en relación con el presupuesto total de la ciudad (por ejemplo, los 16 millones de pesos destinados en 2005 representaban un 0,28% del presupuesto total de 5.709.282.624, incluso la anunciada duplicación a 32 millones para 2006 sobre un presupuesto total de 7.499.515.575 representaba un 0,43% del mismo).

Además, hubo una notable caída en el grado de ejecución de las prioridades (60% en 2004, 40% en 2005 y 22% en 2006) (Romero, 2006, p. 15, op. cit. Bossert, 2008), así como una participación ciudadana baja, fluctuante y entrando en tendencia descendente (4.500 personas en 2002, 9.000 en 2003, 6.000 en 2004, otra vez 9.000 en 2005).

Hacia 2006, el proceso perdió legitimidad por su creciente arbitrariedad (Romero, 2006, op. cit. en Bossert, 2008). Y es que un proceso que en los primeros dos años resultaba interesante, con un creciente número de porteños participando, se desarrolló hacia un modelo fuertemente arbitrario, que en última instancia habría de perder sus incentivos y atractivos (Bossert, 2008).

---

<sup>23</sup> Para un estudio del presupuesto participativo en Buenos Aires en forma comparada con Porto Alegre y Caracas, ver Bossert (2008); para estudios comparados de presupuestos participativos entre experiencias brasileñas y españolas ver Blanco Fillola (2002); y para un análisis de los presupuestos participativos en Brasil ver Gomes (2011).

Plan Estratégico: Creado y puesto en funcionamiento en 2001 por el gobierno de Aníbal Ibarra pero, tras la destitución del primer mandatario por juicio político en 2005 y el desencanto popular ante los escasos resultados concretos alcanzados por el Consejo de Planeamiento, decayó en participación y dinamismo con el correr de los años.

En sus comienzos contó con la participación de una variedad, importancia y cantidad relevante de organizaciones (unas 170), las que, en función del interés de los temas tratados, sostuvieron una participación estable. Asimismo, logró la aprobación de un primer Plan Estratégico Buenos Aires 2010, que pudo instalar temas en la opinión pública (como declarar Patrimonio de la Humanidad UNESCO a un amplio sector de la ciudad), así como conseguir la aprobación de algunas de sus iniciativas legislativas (la del suelo productivo, la del sistema único de salud, la Ley de Museos).

Sin embargo, la calidad y solidez de las propuestas elevadas por las organizaciones miembro era muchas veces deficientes; los debates, pobres; y la única herramienta de acción concreta con que contaba para aspirar a ver realizadas sus metas era la iniciativa legislativa, sin más capacidad de presión sobre los órganos de gobierno.

De amplio valor propositivo y deliberativo, el Consejo terminó adoleciendo de una capacidad de acción efectiva y concreta que otorgara mejores perspectivas de concreción a sus propuestas y lograrse sostener el interés de funcionarios y organizaciones intervinientes.

#### **4- Desempeño de los mecanismos participativos: los factores claves.**

El análisis cualitativo en profundidad de los casos más relevantes de aplicación de cada mecanismo, así como de los primeros años de desarrollo del presupuesto participativo y del plan estratégico, permitió realizar posteriormente un estudio comparado del desempeño de todos ellos, así como de los resultados que obtuvieron en términos participativos. De dicho estudio emergieron factores comunes a todos los institutos (por encima de sus diferencias en función de sus diseños institucionales específicos), de los cuáles dependía con mayor preponderancia su desenvolvimiento e impacto en tanto canalizadores de las demandas ciudadanas en la toma de decisiones públicas.

El estudio comparado permitió así identificar las variables que influyeron de manera clave en el destino final de los procesos de implementación de los institutos participativos, así como del de las demandas ciudadanas canalizadas a través de ellos.

Tales variables intervinieron, aunque en diverso grado y modo, en las distintas etapas del proceso de implementación de cada uno de los mecanismos estudiados, las que resultan a la vez extrapolables al estudio de otros instrumentos participativos.

### 5- Análisis comparado del uso de los mecanismos en torno de 12 variables claves.

Entre los factores claves que resultaron determinantes del desempeño de los diversos mecanismos, aparece el “Origen de la convocatoria”. La reglamentación legal restringió, para la mayoría de estos institutos, la posibilidad de impulsar su convocatoria por la ciudadanía. Algunos (la consulta, el *referéndum*, el presupuesto y el plan estratégico) otorgan poder exclusivo de inicio e implementación a los representantes, limitando el rol del ciudadano a aceptar o rechazar la invitación de las autoridades (siendo incluso la participación obligatoria en algunos, como el *referéndum*). La iniciativa cívica para ejecutar estos mecanismos fue vetada en su mayoría.

Resulta así un monopolio político de la activación de la mayoría de los institutos semidirectos en Buenos Aires, donde “la convocatoria queda sólo a cargo de los poderes legislativo y ejecutivo, según cual sea la modalidad que se utilice”: “al no poder suscitarlas la ciudadanía, el espectro de aplicación se reduce notablemente y sólo queda como un nuevo resorte institucional de exclusiva utilización por parte de los gobernantes” (Sabsay, 2007, p. 6).

Así, “en el mejor de los casos, las personas sólo reflexionan privadamente acerca de las diferentes posiciones presentadas”, y “los participantes en esta forma de democracia directa casi nunca tienen la oportunidad de formular preguntas y objeciones a aquellos que proponen diferentes posiciones” (Nino, 2003, p. 210). Constituyen “conversaciones ‘de un solo sentido’ donde los políticos o los líderes de diferentes grupos de interés son los únicos que hablan y los votantes sólo pueden reaccionar ofreciendo respuestas monosilábicas” (Ídem).

La convocatoria política exclusiva es especialmente peligrosa en la consulta y el *referéndum*, los que presentan una “alta disposición a la manipulación” (Martí, 2006, p. 310-311) sobre la cuestión central de quién y cómo formula la pregunta.

Finalmente, donde no existe voluntad política para utilizarlos, estos mecanismos se convierten en letra muerta, herramientas estériles en que la participación no es posible.

Tales riesgos se hicieron efectivos en el caso del llamado a consulta en 2007, convocada por el Jefe de gobierno saliente para fecha coincidente con la segunda ronda electoral a la cuál se presentaba para renovar su cargo, y que luego terminase suspendida tras la derrota del mandatario en primera vuelta, con un sospechado afán de arrastrar a su caudal electoral votos de la consulta de la cuál era iniciador y promotor. De hecho, los principales contendientes de Jorge Telerman, Mauricio Macri (quién resultó electo para el período subsiguiente 2007-2011) y Daniel Filmus, descalificaron a la iniciativa como “electoralista”. Lo que más preocupaba al macrismo era que la

consulta (aunque no obligatoria ni vinculante) pudiese confundir al elector del *ballotage* al tener que usarse el mismo sobre y la misma urna<sup>24</sup>.

El monopolio político de la convocatoria hizo que la ciudadanía, que había sido invitada a expresarse respecto de una materia de vital importancia para su vida cotidiana, no contase ahora, tras la arbitraria suspensión del mecanismo, con alguna vía institucional que le permitiera reflotarla, viéndose privada de tal posibilidad de opinar.

Las limitaciones vinculadas con la exclusividad de una convocatoria de “arriba hacia abajo” también aplicaron para el presupuesto y el plan estratégico. La diferencia aquí radicó en que, siendo estos últimos institutos naturalmente iniciados con pretensión de perdurabilidad a mediano y largo plazo, una vez convocados y construidos los espacios para implementarlos, no sería necesario volver a iniciarlos una y otra vez, motivo por el cual la exclusión de la convocatoria ciudadana no resultaba determinante en este sentido. Cuando sí se hacía visible tal limitación era en los momentos en que los procesos de presupuesto y planificación decaían por falta de entusiasmo, recursos y compromiso de los funcionarios a cargo, siendo que la población no contaba con herramientas formales para sostenerlos y reactivarlos. Esta última situación es la que se terminó verificando para ambos institutos en la ciudad de Buenos Aires.

Respecto de las limitaciones de la convocatoria exclusiva “de arriba hacia abajo”, no existen respecto de la iniciativa, la audiencia de requisitoria ciudadana y la revocatoria, herramientas que habilitan una opción para la movilización “de abajo hacia arriba”, donde la ciudadanía puede iniciarlas sin depender del impulso de las autoridades.

De hecho, la herramienta participativa no obligatoria más utilizada en la ciudad fue la iniciativa, de convocatoria exclusiva “desde abajo”, a través de la cual se presentaron varios proyectos para su ingreso al tratamiento legislativo, los que, no obstante, no consiguieron atravesar la frontera de los requisitos exigidos. Asimismo, el caso más exitoso de aplicación de los institutos aquí estudiados, en términos de su impacto participativo, fue el de una iniciativa, la de “Casa Amarilla”, donde la posibilidad de convocatoria “desde abajo” abrió un espacio para el nacimiento de una fuerte y sostenida organización y movilización vecinal que logró conquistar los vitales apoyos legislativos necesarios para el éxito de su propuesta.

La segunda variable relevante fue la “calidad vinculante o no vinculante de sus resultados”. Las opiniones y demandas ciudadanas canalizadas a través de la audiencia, el presupuesto, el plan

---

<sup>24</sup> Artículo “Telerman pasó a octubre la Consulta por la policía”, *Clarín.com*, 14 de junio de 2007, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2007/06/14/elpais/p-01101.htm>.



estratégico, la consulta y la iniciativa, no son vinculantes para las autoridades, dejando la consideración y adopción o desestimación de las mismas a merced de la voluntad de los gobernantes.

La iniciativa es el único de los mecanismos citados que, sin convertirse por esto en vinculante (es decir, sin que el proyecto ingresado al congreso llegue a merecer su aprobación automática), prevé un doble resguardo para asegurar su tratamiento una vez cumplidos todos los requisitos: la inclusión obligatoria en la agenda parlamentaria transcurridos 11 meses de su ingreso sin tratamiento legislativo, y la convocatoria a *referéndum* para la aprobación o rechazo de las iniciativas que hubiesen reunido más del 15% de avales del padrón y que hubiesen permanecido 12 meses sin tratamiento. Si bien significaba un avance para la participación ciudadana, la falta de operatividad y de control del primero, y el muy alto piso de avales exigido en el segundo, dejaban a dichos resguardos prácticamente sin efectos.

Algo similar ocurre con la audiencia, en la que, si bien los funcionarios a cargo de considerar los reclamos y sugerencias emitidas por los ciudadanos están obligados a justificar los motivos de su exclusión final de la norma si ese fuera el caso, no existe control efectivo de lo mismo ni pena expresa fijada por incumplimiento de tal prescripción. Salvaguarda que tampoco convierte a las opiniones en vinculantes.

Para algunos analistas, esta situación quita poder a las participaciones de los vecinos y organizaciones y amplía los márgenes discrecionales de los representantes en torno de las mismas, restando interés a estos mecanismos ante los ciudadanos al tiempo que aumenta las posibilidades de manipulación política en su uso.

Para otros, el efecto no vinculante de los deseos ciudadanos expresados por vías semi-directas tiene la misión central de resguardar el interés de las mayorías, base de los modernos Estados democráticos, previniendo el riesgo de que minorías o *elites* poderosas tomen decisiones obligatorias para todos imponiendo sus intereses sectoriales. De este modo, se sigue reconociendo al sufragio universal y secreto como el principal y más legítimo medio de manifestar la soberanía popular, al igual que se resguarda la facultad de los funcionarios elegidos de decidir fiduciariamente en beneficio de todos (o del mayor número) como así les ha encomendado el voto de la porción más grande de la población. Desde este punto de vista, los mecanismos semidirectos se convertirían en un complemento o “ayuda” para las instituciones verticales, que en ningún momento pretenden reemplazarlas.

El hecho de que para llegar a merecer tratamiento legislativo la iniciativa solo exija el aval de apenas un 1,5% del padrón de toda la ciudad o comuna; y de que los institutos diseñados para abrir instancias de diálogo y deliberación entre vecinos, organizaciones y políticos (audiencia, presupuesto, plan estratégico) requieran por lo mismo de espacios físicos acotados para llevarse a cabo, disponibles para un número limitado de participantes, que sólo cuenten para expresar sus puntos de vistas con tiempos breves y delimitados, y donde el beneficio arrojado en términos de calidad de una decisión alcanzada por consenso o tras el intercambio de perspectivas se obtenga a costa de una pérdida en términos cuantitativos de la cantidad de gente incluida en la misma; pone la calidad no vinculante de estos institutos en sintonía con la antedicha defensa de la voluntad de la mayoría, delegada en los representantes por sufragio, así como en el resguardo frente al *elitismo* y en la dimensión eminentemente vertical de las democracias contemporáneas.

Si, por el contrario, el mecanismo privilegia el apoyo cuantitativo de una decisión, como el *referéndum*, donde la opinión del electorado resulta aprobada cuando la opción afirmativa obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (caso contrario la norma no puede volver a considerarse en los 2 años subsiguientes), y la revocatoria, cuya aprobación demanda primero la recolección del 20% de adhesiones del padrón electoral de la ciudad a la iniciativa de convocatoria y luego, más del 50% de los votos del mismo padrón; siendo además ambos mecanismos de participación obligatoria para la ciudadanía (de modo que el derecho de expresarse se defiende convirtiéndose asimismo en un deber); estos mecanismos pueden volverse aceptablemente vinculantes en sus resultados, amparados en una amplia base mayoritaria de la población.

Estos últimos institutos recibieron sin embargo la crítica opuesta: conformar meros dictámenes de mayoría, similares a los de las instituciones indirectas clásicas, constituidos por sumatorias de opciones individuales y aisladas, sin el valor agregado de la deliberación argumentativa orientada al consenso racional. No obstante, son indudablemente sostenidos por la voluntad popular mayoritaria.

El tercer factor clave son los “requisitos formales: temas excluidos, plazos y avales”. Primero, aparecen los temas eliminados del campo de estos mecanismos. La iniciativa, el *referéndum*, y la consulta son paradigmáticos. La primera, excluye los proyectos referidos a: reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto. El segundo, elimina iguales materias, más los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación. La tercera, quita lo mismo que el anterior, excepto la cuestión tributaria, la que queda habilitada entre sus contenidos.

Haber eliminado las materias de reforma constitucional, tributos y presupuesto de todos estos mecanismos implicó la exclusión de varios de los principales y más sensibles temas para los intereses ciudadanos. Dicha limitación fue justificada por los constituyentes en atención a los intereses superiores de la buena administración del Estado y para evitar manipulaciones en manos de grupos particulares.

En cuanto a los plazos concedidos para la recolección de firmas obligatorias, los institutos que fijan de este requisito son: la iniciativa, la audiencia por requisitoria ciudadana, y la iniciativa que habilita el *referéndum* de revocatoria. La concesión de 1 año en todos ellos constituye un tiempo en principio prudente para el logro de tal objetivo, considerando la duración efímera de las motivaciones de la población. Es decir, si una campaña de recolección de firmas no logra sumar las adhesiones impuestas durante los 12 meses otorgados, es muy probable que esto se deba más a una falta de interés o negativa de los habitantes, o a problemas de organización de los titulares de la convocatoria para llevarla a cabo, que a la insuficiencia del lapso otorgado (a pesar de que se hayan levantado voces denunciando lo contrario).

La iniciativa de revocatoria dirigida contra Aníbal Ibarra y, aunque con mucho mayor adhesión popular, aquella otra iniciativa formulada para la construcción del parque en La Boca, son ejemplos de tal caso, siendo que ninguno de ambos esfuerzos consiguió reunir los avales necesarios, estancada la recolección desde tiempo antes de cumplirse el lapso otorgado y habiendo ambos logrado amplia notoriedad política y social.

En cuanto a la cantidad de avales, la revocatoria estipula el más alto porcentaje de firmas para la iniciativa habilitadora del *referéndum* revocador primero, y luego también, en cuanto a la cantidad de votos positivos necesarios para aprobar la revocación por *referéndum*, lo que hace cuasi prohibitivo su uso en la práctica. Tales limitaciones se justifican en que su uso cuestiona la decisión soberana fundamental previamente expresada a través del voto obligatorio de todos los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. Nuevamente la discusión desplegada en la variable anterior.

En efecto, la imposibilidad de recolectar adhesiones del 20% del padrón quedó manifiesta en el pedido de revocatoria contra Aníbal Ibarra, donde las organizaciones a cargo sólo lograron reunir el 17% del total (89.000 de 520.000), faltando un 83% de consentimientos para habilitar el *referéndum* revocador, a pesar de contar con la ayuda de todo el aparato del Estado. Por otro lado, en el difícil caso de que se hubiesen reunido las firmas para abrir el *referéndum* revocador, la opción por el “sí” aún debía juntar el aval del 50% del padrón, porcentaje que, considerando el

ausentismo promedio en las elecciones porteñas, implicaría un 75% de los sufragios emitidos. Requisito muy elevado y de compleja consecución. El caso de revocatoria analizado no logró acercarse a esta segunda etapa, situación por la que se atribuye al Jefe de gobierno haber previsto y utilizado este mecanismo estratégicamente a su favor.

Por su parte, si bien la iniciativa local redujo las exigencias de avales en comparación con el techo del 3% puesto por la Constitución argentina (al acotar el porcentaje mínimo al 1,5% del padrón), el naufragio de todas las varias iniciativas impulsadas en la ciudad por causa de su fracaso en la recolección de las firmas, señala las grandes dimensiones reales que tal mínimo cobró para sus titulares.

El caso de iniciativa, que tuvo el *récord* de llegar a la Promoción en los medios por el gobierno tras reunir 4.000 firmas, no pudo, no obstante, convertir sus 14.271 avales en los 38.970 necesarios, reuniendo solo el 37% de lo exigido por la normativa. Ello demuestra lo elevado de los requisitos legales solicitados para implementarla y la dificultad de la ciudadanía en alcanzarlos. En efecto, a juicio de algunos analistas, ocurre que “para poder interponer iniciativas, tanto la propia constitución como la ley reglamentaria imponen requisitos muy difíciles de cumplir” (Sabsay, 2007, p. 6); en este caso, la alta cantidad de firmas mínimas requeridas. Así, denunciaban que varias de estas herramientas se encontraban formalmente amañadas para que al ser usadas tuvieran por efecto convencer a la ciudadanía de su inutilidad y disuadirla de no recurrir a ellas (Colombo, 2003).

En el caso de la audiencia de requisitoria ciudadana<sup>25</sup> los avales necesarios son los más bajos de todos estos institutos: 0,5% del padrón, 13.000 firmas sobre 2.600.000 electores. La iniciativa “Casa Amarilla” lo hubiera superado cómodamente y la revocatoria contra Aníbal Ibarra lo hubiera septuplicado. No obstante, sólo hubo un caso de audiencia por requisitoria ciudadana. Este fue exitoso en su recolección de firmas (reafirmando lo apropiado del mínimo exigido): el de los vecinos de Lugano en 2003.

La cuarta variable clave en el desempeño de estos mecanismos es la “difusión de su creación y enseñanza de uso”. En la Capital, ninguno fue publicitado y enseñado una vez reglamentados y habilitado su empleo. No se realizaron campañas en los medios que instruyeran a la ciudadanía sobre su existencia y modo de uso y los fomentara. Tampoco se incluyeron en los programas curriculares de las instituciones educativas.

---

<sup>25</sup> Cabe recordar que, no obstante, sus resultados son no vinculantes para las autoridades, por lo tanto “inofensivos” en su capacidad de “amenazar” sus facultades.

Tras la tragedia de Cromagnón, en plena movilización y reprobación popular contra los responsables, la revocatoria fue impulsada por unas pocas ONG y abogados, directamente relacionados a nivel profesional con temas afines, e incluso sospechadas las primeras de responder al Jefe de gobierno. No fue iniciada por ciudadanos comunes, ajenos a cuestiones jurídico-políticas, ya que desconocían este mecanismo.

La iniciativa y la consulta son más conocidas, y la primera (debido a su convocatoria “desde abajo”) también más utilizada en la ciudad. Ambas son las más empleadas y conocidas a nivel mundial, y fueron incorporadas en la reforma constitucional argentina de 1994. Asimismo, la consulta tuvo un importante antecedente en 1984, con el presidente Alfonsín, por el conflicto limítrofe con Chile, donde participó un 70%.

El quinto factor clave es la “difusión de las convocatorias a participar”. Esta fue exitosa en varios de los casos estudiados, ya que el llamado a tomar parte en tales eventos tuvo repercusión mediática en la ciudad y una aceptable respuesta ciudadana. Principalmente en los casos de la audiencia por la reforma del código contravencional, la consulta por la creación de la policía local y la revocatoria contra Aníbal Ibarra. El caso de la iniciativa Casa Amarilla tuvo su difusión por los vecinos encargados de recolectar las adhesiones, aunque insuficiente debido a la debilidad organizativa. Las convocatorias al presupuesto y al plan estratégico fueron más focalizadas, acotadas a los regiones (en cada Centro de Gestión y Participación para el primero) y organizaciones civiles (para el segundo) directamente afectadas. En respuesta, obtuvieron ambos una aceptable presencia inicial de participantes.

Tal nivel de difusión mediática estuvo también vinculado con la gravedad, importancia, urgencia o alcance de sus temas, que resultaban de bastante interés para los porteños. Diferente fue el caso de, por ejemplo, las restantes audiencias públicas (las obligatorias) con temas menos convocantes, difundidas solo en el canal de televisión de la ciudad (de alcance muy acotado y específico) y en espacios secundarios de la prensa gráfica, pasando desapercibidas y sin eco entre los ciudadanos.

Sexto, aparece la “urgencia, alcances y repercusión del tema involucrado”. Fueron las cuestiones más inmediatas y relevantes para la vida y bienestar de los ciudadanos las más capaces de movilizar su participación. Cuanto más prioritario y eminente era un asunto para las personas, más dispuestos se encontraban los afectados a romper con la apatía y el desinterés en lo público, a fin de impulsar y/o aceptar la invitación a intervenir en alguno de estos mecanismos, orientados a darle atención y respuesta a sus principales inquietudes.

En la mayoría de los casos estudiados, la cuestión o demanda involucrada compartía dichas características de ser tangible, urgente e inmediata para los vecinos: la recuperación de un predio abandonado y peligroso de La Boca y su conversión en un parque ecológico y recreativo, la creación de una policía de la ciudad para combatir el grave problema cotidiano de la inseguridad, la modificación del Código Contravencional local que regulaba la convivencia pacífica y las actividades comerciales informales de los habitantes, la atribución de responsabilidades políticas por el incendio de un local bailable que terminó con la vida de 194 jóvenes.

Respecto del presupuesto y del plan estratégico, la mecánica de estos institutos suponía un tratamiento sostenido y previsor de una gran variedad de asuntos que hacían a la vida de los individuos y organizaciones en una amplia variedad de temas, plazos, alcances, etc. Por lo que incluían prioridades y tareas de diversa índole, todas las cuales apuntaban, en última instancia, a concretar en la práctica una mayor calidad de vida del total, o al menos de la mayor parte, de los habitantes de la ciudad. La participación se suponía sostenida, a diferencia de los anteriores mecanismos donde la misma comenzaba y terminaba en torno de una cuestión específica. En este sentido, en la medida en que el presupuesto y el plan estratégico mantenían aceptables niveles de discusión, consenso, aprobación y ejecución de políticas relevantes, tenían mayores probabilidades de detentar una participación estable. Pero cuando lo anterior fue decayendo en la ciudad, la participación demostró igual tendencia a la baja.

El tipo de “mecánica de participación habilitada por el mecanismo”, ya sea la presentación y discusión de propuestas y argumentos o el voto individual y secreto (si la opinión ciudadana se expresaba libremente en un espacio abierto y deliberativo, o si, por el contrario, se limitaba a aceptar o a rechazar opciones predeterminadas y cerradas), constituye la séptima variable relevante en sus desempeños.

En la segunda opción, si bien la capacidad propositiva de la población se ve restringida, siendo que debe limitarse a votar por sí o no a una pregunta previamente enunciada (como en la consulta, el *referéndum* y la revocatoria), su resultado, al provenir de la suma de votos, es más claro, incluyente y contundente que un listado de diversas propuestas más o menos consensuadas (como en el presupuesto y el plan estratégico), o que un proyecto legislativo de un individuo o grupo (como en la iniciativa), o también que una presentación de opiniones y propuestas de diferente grado de elaboración sobre una cuestión (como en la audiencia); cuyos formatos sólo habilitan la participación activa de una muy acotada cantidad de personas y/o agrupaciones, y donde el contenido es más difuso y eludible para los gobernantes.

Contrariamente, si bien el mensaje de las urnas es más igualitario, certero y expeditivo, estos mecanismos requieren de un centro de poder que formule las preguntas, lo que trae aparejado un amplio margen de arbitrariedad en ellas. Mientras que en los mecanismos más deliberativos, el *elitismo* y la ambigüedad y dispersión de contenidos se compensan con una apertura a la creatividad e iniciativa ciudadana.

El riesgo de manipulación, versado en la facultad del funcionario convocante de redactar la pregunta según su exclusivo parecer, pudiendo introducir sesgos que induzcan a la respuesta deseada, también existió en el caso de la consulta por la policía porteña. Daniel Filmus y Mauricio Macri, los dos mayores competidores por la Jefatura de gobierno tras la derrota de su titular, cuestionaron los términos en que había sido formulada la consigna, a la que consideraban excesivamente larga, confusa y parcial.

Asimismo, la prohibición en la legislación local de celebrar un *referéndum* simultáneo con elecciones de autoridades en la ciudad, se encontraba destinada a evitar tales manejos político-electorales, pero ello no ocurría en cuanto a la utilización estratégica de la consulta no vinculante, la que no vetaba tal superposición de votaciones (al ser su resultado no obligatorio para las autoridades).

Respecto de los mecanismos en los que la opinión ciudadana puede expresarse en forma libre y semiestructurada en un espacio abierto y creativo para la elaboración de propuestas, la discusión de argumentos y la búsqueda de consensos (como en la iniciativa, la audiencia, el presupuesto y el plan estratégico), suele ocurrir que la cantidad y diversidad de puntos de vista dificulta el logro de acuerdos y la toma de decisiones, con lo que facilita la disolución de responsabilidades por parte de las autoridades encargadas de ejecutarlas.

Dicha situación se hizo evidente en la audiencia por la reforma del Código Contravencional, donde los legisladores ignoraron sistemáticamente las opiniones, caóticamente presentadas por los participantes, y concluyeron las negociaciones sobre el proyecto en sus despachos legislativos y a puertas cerradas. A este pobre resultado ayudó también la poca sistematicidad, coherencia, orden y claridad con que las demandas ciudadanas fueron presentadas (llegando incluso a la violencia verbal y física entre vecinos y organizaciones, y también hacia los funcionarios presentes).

En el presupuesto y el plan estratégico, lo anterior se veía atenuado debido a que tanto las prioridades presupuestarias como las acciones estratégicas debían culminar definiéndose con una votación entre los miembros, alcanzando un acuerdo claro sobre los mismos, más difícil de ser ignorado por los gobernantes. Dicho procedimiento auxiliar que se sumaba como cierre a la

presentación de puntos de vista y a la discusión de argumentos, permitía sintetizar la diversidad de voces emergentes en una conclusión mayoritaria, con una forma mejor definida y, por tanto, más difícil de ser desoída.

En octavo lugar, surge la “base individual u organizacional” de los participantes. Esto implica que, si quienes promueven el empleo de un mecanismo se encuentran agrupados y constituidos en una organización civil o política, sus perspectivas de éxito crecen en relación con las de una iniciativa presentada y sostenida solo por individuos. Los recursos económicos, de personal, la estructura, el funcionamiento, la repercusión, la capacidad de difusión, la continuidad en el tiempo, la *expertise* y el poder de negociación de una organización suelen ser superiores a los de un individuo y, por lo mismo, susceptibles de alcanzar mayores y mejores resultados.

Lo antedicho se verificó en la iniciativa impulsada por un grupo de vecinos de La Boca, los que se constituyeron en una Comisión Vecinal y actuaron en conjunto con otras asambleas y asociaciones del barrio. Si bien no lograron reunir las firmas mínimas necesarias, las adhesiones acumuladas les sirvieron para llegar a la etapa de Promoción por parte del gobierno. Además, la repercusión social y política alcanzada por el grupo a partir de su trabajo en el lanzamiento y difusión del proyecto fue tal que alcanzó para interesar a varios legisladores porteños en el trabajo sobre el mismo. Finalmente, una vez conseguida esa meta las agrupaciones continuaron trabajando en nuevos proyectos.

Otra ocasión en que intervinieron ONG fue en el pedido de revocatoria contra Aníbal Ibarra, las que, sospechadas de responder al funcionario acusado (motivado por un uso estratégico en favor de su subsistencia en el cargo), previsiblemente “fallaron” en la recolección de firmas. El perfil y la orientación profesional de dichas agrupaciones (ligadas a la política y a la jurisprudencia), les otorgaron un posicionamiento propicio que les permitió impulsar un mecanismo hasta entonces ampliamente ignorado por la mayoría de la población, ajena a estas disciplinas y saberes específicos.

Por otra parte, en el plan estratégico la presencia de ONG era exclusiva y excluyente, donde la planificación integral de una ciudad en sus múltiples y diversas facetas requería de la negociación conjunta entre todos sus muchos y distintos intereses agrupados. Dicha negociación sólo resultaba posible en tanto se trabajara con sectores organizados y representados por delegados, no pudiendo asistir las personas afectadas a título individual (por motivos evidentes de límites espacio-temporales, así como por cuestiones de orden, equidad, representatividad, etc.).



En cuanto al presupuesto, podían participar vecinos mayores de 18 años; entidades vecinales, no gubernamentales, redes y toda organización con actuación barrial; integrantes del Consejo consultivo; y miembros del Consejo del presupuesto. Dicha amplitud fomentó una variada respuesta inicial tanto de vecinos como de agrupaciones (clubes, comedores escolares y comunitarios, escuelas, comisiones de salud), cada uno con sus propuestas específicas: desde capacitación sobre micro-emprendimientos, redes antidelito, reparación y limpieza de veredas y sumideros, desramado de calles, alumbrado público, hasta convenios con clubes privados, ayuda a comedores comunitarios y escolares, red de gas para una escuela, obras en centros de salud.

Finalmente, en la audiencia por el Código Contravencional, la presencia de las organizaciones y sectores agrupados (asambleas vecinales; agrupaciones de travestis, homosexuales y prostitutas; partidos de izquierda; vendedores ambulantes; “cuida-coches”) se hizo sentir, primero, en su concurrencia al evento frente al llamado oficial, y, después, en el reclamo turbulento que protagonizaron fuera de la Legislatura, tras la indiferencia y desatención de sus demandas y opiniones por parte de las autoridades. Así, demostraron un interés consistente en sus reclamos, sostenido en el tiempo y defendido contra la desconsideración de los gobernantes.

También del lado de los participantes se halla, en noveno lugar, la “cultura cívica” (o entrenamiento de la sociedad en la actividad participativa). Esto es, la experiencia acumulada por los individuos y las organizaciones en la “gimnasia” de participar de la aplicación de estos mecanismos. Dicha acumulación de experiencia puede devenir (aunque no sea por esto condición necesaria ni tampoco suficiente) en una participación ciudadana de alta calidad o capital social, visible en: una frecuente, numerosa y sostenida concurrencia o convocatoria; en un conocimiento profundo de los temas y procedimientos; en la elaboración de propuestas sólidas; en la exposición ordenada de las ideas; en el debate organizado y abierto entre pares y con los gobernantes.

En la Capital, tales instrumentos, de incorporación reciente y novedosa, con escasa o nula difusión, en una ciudad sin cultura cívica “semidirecta” preexistente, no lograron enraizarse en la población y que esta se entrenase en su empleo. Como se mencionó, tanto la cantidad de veces en que estos institutos fueron impulsados por representantes y por ciudadanos; como la calidad, número y modo de las intervenciones realizadas por los vecinos y ONG; y el compromiso participativo de las autoridades en el tiempo; dejaron mucho que desear en todos los casos estudiados.

Los únicos mecanismos impulsados repetidamente fueron la audiencia (por los gobernantes) y la iniciativa (por los ciudadanos). No obstante, la primera se concentró en las audiencias obligatorias;

de “arriba hacia abajo” y con escasa difusión, concurrencia cívica y repercusión. Mientras que la iniciativa no logró, en sus múltiples intentos, un caso capaz de cumplir todo el procedimiento legal completo.

De *referéndum* no hubo llamados y el único intento de consulta fue pronto suspendido por su promotor. La sola iniciativa de revocatoria presentada no llegó a completarse y fue sospechada de iniciarse como maniobra para la supervivencia del acusado. Si bien el plan estratégico y el presupuesto fueron puestos en marcha bastante exitosamente en sus comienzos, el entusiasmo inicial participativo, tanto de las autoridades como de los individuos y las organizaciones participantes, fue perdiendo fuerza progresivamente.

En cuanto a la calidad de la participación, cabe resaltar que en la audiencia por la reforma del Código se observó un alto grado de desorden, desarticulación, falta de consistencia y precariedad de las intervenciones de vecinos y agrupaciones. La ausencia de sistematicidad en la presentación de las opiniones y el caos en el que terminó el evento, ayudaron a que las demandas y propuestas ciudadanas fueran desestimadas sin más explicaciones por los gobernantes luego de la audiencia.

Lo contrario sucedió con la iniciativa para “La Boca”, donde el impulso participativo inicial de los vecinos, que se formalizara en la creación de organizaciones barriales, capaces de formular y defender sus intereses de un modo consistente y ordenado, fue generando su propia base de sustento y crecimiento. El éxito alcanzado con ese primer proyecto cumplido de Casa Amarilla animó a los vecinos a seguir iniciando nuevas propuestas asociadas.

En el caso del plan estratégico, si bien la perdurabilidad en el tiempo es un factor favorable a la acumulación de experiencia participativa, este organismo de planificación mostró sus deficiencias al respecto: intervenciones no sistematizadas, poco claras, y con baja elaboración de propuestas concretas, y funciones de coordinación y otras varias que debieron terminar siendo asumidas por funcionarios del Consejo. La falta de *expertise* en muchos temas y la prevalencia de la opinión informal en muchas de las discusiones, complicaba la elaboración de proyectos concretos y la construcción de consensos.

El décimo factor clave en los desempeños de estos mecanismos alude al “compromiso de los representantes con la ejecución de las demandas ciudadanas”. Esto es especialmente importante en aquellos institutos en los que la voluntad popular es no vinculante: en todos los aquí analizados menos en el *referéndum* y la revocatoria.

Dicha cuestión remite nuevamente al carácter semidirecto de los mecanismos participativos, los que si bien admiten una instancia de participación que elude en parte las tradicionales vías

partidarias, electorales, ejecutivas y legislativas, el rol de los gobernantes en el destino final de las demandas a través de ellos presentadas es determinante en la mayoría de los casos, ya sea tanto en términos de abrir el canal participativo como de tomar en cuenta y ejecutar (o no) los reclamos ciudadanos.

Los mecanismos que obtuvieron resultados positivos en este aspecto fueron: la iniciativa, donde la creación del parque en La Boca fue producto del compromiso demostrado tanto por los legisladores como por los funcionarios ejecutivos involucrados, con la sostenida y eficiente movilización participativa de los vecinos, siendo que el instrumento no había logrado aplicarse en pleno. Así también el presupuesto, con un alto porcentaje inicial de implementación de las prioridades consensuadas (aunque luego se revirtió en un notable declive -de un 70% en 2002 y 80% en 2003 a 60% en 2004, 40% en 2005 y 22% en 2006-), demostrando el abandono por los funcionarios. Finalmente, el Consejo de Planeamiento, que en un principio logró la aprobación del Plan Estratégico Buenos Aires 2010, así como la de algunas de sus iniciativas legislativas presentadas (sobre suelo productivo, sistema único de salud, Ley de Museos), aunque con las limitaciones respecto de su carácter más propositivo que ejecutivo por su sola herramienta de acción (la iniciativa legislativa), lo que redundó en una pérdida de entusiasmo de las organizaciones ante la escasez de resultados concretos, y también de las autoridades tras la destitución del Jefe de gobierno que lo iniciara.

En cuanto a los casos analizados de revocatoria, consulta y audiencia, ninguno terminó por ejecutar la opinión ciudadana: la primera por (sabida y prevista por sus promotores) falta de adhesiones obligatorias, la segunda por un cambio en la voluntad del Jefe de gobierno que la impulsaba, y la tercera por indiferencia de los legisladores respecto de los pareceres expresados por vecinos y organizaciones.

Lo anterior, conduce hacia la variable once, las “garantías legales ofrecidas a la consideración/ejecución de las demandas”, otro aspecto determinante del destino de las propuestas ciudadanas, canalizados a través de las herramientas participativas.

Como sostiene Smulovitz, la *accountability* societal “se activa ‘a pedido’ y puede controlar tanto los procedimientos utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos”. Pero, “con excepción de aquellos mecanismos sociales basados en el uso de la estrategia legal, los mismos imponen centralmente sanciones simbólicas” (2001, p. 3).

La mayoría de estas herramientas no cuentan con procedimientos de sanción a las autoridades que desconozcan la opinión de la ciudadanía manifestada a través de ellos, al tiempo que estas son no

vinculantes en su aplicación para los gobernantes. Se retorna a la no saldada discusión de cuál debe ser el alcance e impacto de estos mecanismos.

Por fuera de los institutos vinculantes (donde tal condición es garantía de ejecución de las opiniones ciudadanas -como en el *referéndum* y la revocatoria), en la capital argentina los únicos mecanismos no vinculantes con resguardos para las propuestas de los participantes son la iniciativa y, en menor medida, la audiencia, pero ambas con debilidades que las hacen inoperantes<sup>26</sup>.

Respecto de los mecanismos sin garantías legales a las opiniones civiles (la consulta, el presupuesto y el plan estratégico), tenemos que el caso estudiado de consulta no llegó siquiera a ejecutarse. Una desconsideración inicialmente menor pero progresiva de las demandas, también habilitada ante su falta de efectos vinculantes así como de garantías legales a su ejecución, se dio en el presupuesto participativo, cuando, suavizado el peor impacto de la crisis representativa y calmados los ánimos ciudadanos, la autoridad decidió recortar los fondos presupuestarios y redujo la ejecución de las prioridades. En cuanto al plan estratégico, a lo sumo logró presentar iniciativas legislativas, las que quedaron luego a total juicio de los legisladores encargados de tratarlas.

La última variable clave remite a la “difusión de los resultados”. En general, en todos los casos, los resultados positivos o negativos obtenidos de la aplicación de los mecanismos, al igual que el seguimiento de sus desarrollos, fueron publicados en los diversos medios masivos de comunicación gráficos y audiovisuales, así como en sitios web específicos de organizaciones, instituciones y periódicos nacionales y locales, colaborando con la divulgación de los mismos y de sus efectos. Incluso los mecanismos de largo plazo, como el presupuesto y el plan estratégico, contaban con sus propios sitios en internet en el que difundían sus actividades y logros parciales.

Sin embargo, cabe recordar que los casos de estudio aquí estudiados, fueron elegidos por la importancia de sus contenidos en cuanto a su capacidad de movilización política y de la opinión pública, convirtiendo su tratamiento y la utilización asociada del mecanismo participativo, en noticias en sí mismas.

Algo diferente ocurrió respecto de las iniciativas que no lograron reunir las firmas, de las audiencias obligatorias formales y de la evolución del presupuesto y del plan estratégico con el transcurso del tiempo. Esto fue contraproducente con la necesaria construcción de capital social o cultura cívica participativa, necesaria para dar impulso y apoyatura al progreso de la participación ciudadana semi-directa.

---

<sup>26</sup> Ver lo dicho al respecto en la segunda variable.

## 6- Conclusiones

Tras el desarrollo comparado de los 12 factores centrales en la evaluación del desempeño de los institutos semidirectos, así como de la suerte corrida por las intervenciones ciudadanas, se concluye que 9 de ellos (todos menos el tema, la base individual u organizacional y la cultura cívica) responden a un mismo agente colectivo responsable: los representantes; ya sean estos los convencionales constituyentes que los introdujeron en la Constitución, los legisladores que los reglamentaron o los mandatarios y funcionarios ejecutivos y legislativos que los implementaron. Esos 9 factores se pueden agrupar, por tanto, en una misma variable general llamada “voluntad política de los gobernantes”.

Así el principal motivo de “éxito” o “fracaso” del empleo de estas herramientas, radicaría en la voluntad de los diversos representantes de hacerlos funcionar (o no) y su compromiso con el producto de la participación ciudadana en la elaboración e implementación de las políticas, presente (o ausente) en las distintas etapas de cada procedimiento. Ello marcaría una diferencia decisiva en la cantidad y frecuencia de uso, en la ejecución completa o parcial de estas herramientas, y en la suerte finalmente corrida por las propuestas e inquietudes manifestadas por los individuos y agrupaciones.

Una voluntad política favorable se haría así visible, por ejemplo, en la apertura de la convocatoria “desde abajo” en los mecanismos que no la tienen, en la disminución de los requisitos de implementación (como las firmas obligatorias), en el levantamiento de la exclusión de temas (como los tributarios), en el establecimiento de garantías respecto de la consideración de las propuestas ciudadanas por los gobernantes, en la difusión de su existencia y resultados, en una comprometida ejecución de las propuestas.

Concordando con Gargarella, “tiene poco sentido hacer meras invocaciones a una mayor participación política dentro de un entramado institucional que (no la prohíbe pero) directamente la desalienta” (2008, p. 64).

En definitiva, tras el estudio cuantitativo y cualitativo comparado de la incorporación y funcionamiento de mecanismos semidirectos en Buenos Aires, resulta que por motivos como los surgidos de las 12 variables claves, los ciudadanos porteños no lograron apropiarse de esta oportunidad para intervenir en la toma de decisiones sobre políticas. Ocurre que, “si bien es cierto que la mayoría de las instituciones se mueven hacia la democracia directa, al mismo tiempo éstas

están diseñadas para preservar el rol de los partidos políticos” (Scarrow op. cit. Lissidini, 2007, p. 9-10).

Al balance comparado del desempeño de los mecanismos participativos en Buenos Aires cabe así la apreciación sobre Latinoamérica realizada por Gargarella de que “dichas reformas tuvieron un impacto muy limitado en la vida social de la región, lo que puede llevarnos a pensar que se trató de un intento frustrado de injerto constitucional”. Estos mecanismos “no parecen haber logrado un éxito siquiera moderado en relación con sus propósitos” (2008, p. 64).

Sin embargo, resta la esperanza, no tan insensata, de que si el panorama participativo semidirecto en la capital ha resultado desalentador por sus escasos logros acumulados, al ser sus mayores obstáculos y defectos producto de la voluntad política de los gobernantes, una cierta mejora podría esperarse de un cambio de actitud y compromiso de la clase política porteña, que sea proclive a retomarlos y afianzarlos, incluso sin la presión de un contexto político-social crítico como el que potenció su uso desde 2001.

De este modo, donde la política ha opuesto obstáculos efectivos a la participación cívica, la política también alberga una posible y fundamental posibilidad de eliminarlos.

**Data de emissão:** 10 de Maio de 2014

**Data de aprovação:** 09 de Junho de 2014

## 7- Referencias bibliográficas.

BLANCO FILLOLA, Ismael “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, octubre de 2002, Lisboa, Portugal.

BOSSERT, Friedrich “Presupuesto Participativo: Comparación de tres modelos distintos en Porto Alegre, Caracas y Buenos Aires”, Buenos Aires, Noticias del Sur. Observatorio de Política Latinoamericana, 28 de marzo de 2008, disponible en <http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=6850>.

GARGARELLA, Roberto, “Representación plena, deliberación e imparcialidad”. En: Elster, John. (comp.) *La Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

GARGARELLA, Roberto “Reformas Constitucionales en América: Injertos y Políticas Radicales”, *Revista Políticas Públicas*, 2 (1), 59-69, 2008.

- GOMES, María Auxiliadora “Presupuestos participativos. Panorama de Brasil”. En: Briceño Becerra, Carlos (comp.) *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011.
- IAZZETTA, Osvaldo “Ciudadanía, Estado y Democracia en la Argentina reciente”, *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, 2 (2), Centro de Estudos e Pós-graduação sobre as Américas - CEPPAC, Universidade de Brasília – UnB, 1-11, 2008.
- JOHNSON, Guillermo Alfredo y DA SILVA, Marcos Antonio “Participação política e processo decisório: paradoxos latino-americanos”, *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 5 (1), Centro de Estudos e Pós-graduação sobre as Américas - CEPPAC, Universidade de Brasília – UnB, 1-17, 2011.
- JUSTO LÓPEZ, Mario *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Depalma, 1997.
- LEGISLATURA de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “Mecanismos de democracia directa”, 6ta Sesión Ordinaria, Convención Constituyente, Buenos Aires, 6/09. *Debates de la Convención Constituyente y Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1ra. edición 2002, 1996.
- LISSIDINI, Alicia “Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación”, *Documento de Trabajo N° 17*, Serie de Documentos de Trabajo – Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, UNSAM, 2007.
- LISSIDINI, Alicia “Democracia Directa en Latinoamérica: entre la Delegación y la Participación”, en Pachano, Simón (comp.) *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*, Quito, FLACSO Ecuador, 2008.
- MARTÍ, José Luis *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- MAURICH, Mario et al. “Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina”; Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, IIGG, 2005.
- NINO, Carlos *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- O’DONNELL, Guillermo “Horizontal *Accountability* in New Democracies”, en Schedler, A. et al. (eds.) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1999.
- O’DONNELL, Guillermo “Acerca de varias *accountabilites* y sus interrelaciones”, en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

SABSAY, Daniel “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino”, *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*. Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA, Buenos Aires, 2007.

SCARROW, Susan “Direct Democracy and Institutional Design: A Comparative Investigation”, *Comparative Political Studies*, 34, 651-665, 2001.

SCARROW, Susan “Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections”, en Dalton, C. and Scarred, S. (eds) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University, 2003.

SMULOVITZ, Catalina “Judicialización y Accountability Social en Argentina”, *XXII Internacional Conference de la Latin American Studies Association*, Washington D.C, 2001.

TABOADA, Julieta “Democracia Semidirecta en América Latina”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, Serie Documentos de Trabajo, 1-7, julio de 2005, disponible en <http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/>

ZOVATTO, Daniel “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en Lissidini, Alicia et al *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

Fuente periodística: “La Boca: avanza un proyecto de IP”, *Diario Clarín*, 17 de marzo de 2003, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2003/03/17/s-03201.htm>



# Estado e empresariado rural no novo desenvolvimentismo argentino: trajetória histórica, interesses e o conflito em torno das retenções

---

Roberta Rodrigues Marques da Silva<sup>27</sup>

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a articulação das entidades representativas do empresariado rural contra a cobrança das retenções móveis durante o governo Cristina Fernández de Kirchner, a fim de identificar a formação de uma coalizão de oposição à estratégia neodesenvolvimentista adotada, com particular atenção à distribuição dos custos da elevação da capacidade tributária. Argumentamos que um conjunto de fatores permitiu a emergência de uma coalizão opositora liderada pelo empresariado rural. Modificações observadas ao longo da trajetória histórica, no plano da definição dos interesses – transformações na estrutura fundiária, que permitiram aproximação entre os interesses do empresariado rural – e do relacionamento Estado/empresariado rural no marco da política setorial – a substituição da coordenação pelo Estado, mesmo durante o longo período de instabilidade institucional, pela coordenação via mercado, no período neoliberal – ajudam a explicar as razões por trás do conflito entre o empresariado rural e o governo, expresso não somente no rechaço à cobrança das retenções móveis, mas também na rejeição do próprio modelo neodesenvolvimentista (por parte da SRA e CRA) e à ausência de esforços para reconstrução das capacidades estatais na definição de uma política agropecuária capaz de reverter o legado negativo deixado pelo período predecessor (dirigidas pela FAA e CONINAGRO).

**Palavras-chave:** Argentina; retenções; trajetória histórica; empresariado rural

\*\*\*

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la articulación de las organizaciones representativas de los empresarios rurales contra el cobro de retenciones móviles en el gobierno Cristina Fernández de Kirchner, con el fin de identificar la construcción de una coalición de la oposición a la estrategia neodesenvolvimentista adoptada y, especialmente, la distribución de los costos asociados al incremento de la capacidad tributaria. Sostenemos que una serie de factores condujo a la aparición de una coalición de la oposición liderada por los empresarios rurales. Los cambios observados a lo largo de la trayectoria histórica, en los ámbitos de la definición de los intereses – como los cambios en la estructura de la tierra, lo que permitió el acercamiento entre los intereses de los empresarios rurales – y del relacionamiento

---

<sup>27</sup> Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da UERJ e da Faculdade IBMEC. Doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ (egressa do antigo Iuperj), Mestre em Relações Internacionais pela UFF e Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Contato: roberta.rms@gmail.com

Estado/empresarios rurales en el marco de la política sectorial – la sustitución de la coordinación por el Estado, incluso durante el largo período de inestabilidad institucional, por la coordinación a través del mercado, en el periodo neoliberal – ayudan a explicar las razones detrás del conflicto entre los empresarios rurales y el gobierno, expresado no sólo en el rechazo de la carga de las retenciones móviles, sino también en el rechazo de SRA e CRA al modelo de neodesenvolvimentista y en las críticas de FAA e Coninagro respecto la ausencia de esfuerzos para la reconstrucción de las capacidades estatales en el ámbito de la política agrícola, que pudiera revertir el legado negativo dejado por el período anterior.

**Palabras clave:** Argentina; retenciones; trayectoria histórica; empresarios rurales

\*\*\*

#### **Abstract**

This article aims at analyzing the articulation of rural business representative associations against the *retenciones móviles* collection during Cristina Fernández de Kirchner government, in order to identify the construction of an opposing coalition against the new developmentalist strategy, with particular attention to the distributive costs associated to the rise of tax collection. We argue that a range of factors allowed the emergence of an opposition coalition led by rural business. Changes observed throughout the historical trajectory, in terms of the definition of interests – transformations in land tenure, which allowed rapprochement between rural business' interests – and in the relationship state/rural business in terms of sectorial policy – replacement of the coordination by the state, in place even during the historical period of long institutional instability, for the market coordination during the neoliberal period – help to explain the reasons behind the conflict between rural business associations and the government, which was expressed not only in the repulse of the *retenciones móviles* collection, but also in the rejection of the adopted new developmentalist model itself (by SRA and CRA) and the criticism to absence of efforts to reclaim state capacities in the definition of an agricultural policy able to reverse the negative legacy left by the previous period (addressed mainly by FAA, but also by CONINAGRO).

**Key-words:** Argentina; export taxes; historical trajectory; rural business

## **INTRODUÇÃO**

Em 2008, a Argentina assistiu ao enfrentamento entre as principais entidades representativas do empresariado rural e o governo Cristina Fernández de Kirchner. Em março daquele ano, o governo havia determinado um novo método para o cálculo da cobrança do tributo sobre as exportações das principais *commodities* agrícolas produzidas no país – conhecido como “retenções” –, cujas alíquotas passaram a ser vinculadas à variação dos preços internacionais.

A cobrança das retenções é considerada central para a sustentação da estratégia neodesenvolvimentista adotada na Argentina desde a grave crise financeira de 2001, ocorrida no bojo do fracasso das políticas neoliberais que haviam prevalecido na década de 90. O Novo Desenvolvimentismo é uma estratégia voltada para a promoção do crescimento econômico e para a inclusão social, ao mesmo tempo em que são reduzidas vulnerabilidades a choques exógenos (Boschi & Gaitán, 2008; Grottole, 2010).

Segundo Bresser-Pereira (2010) e Sicsú et al. (2007), o Novo Desenvolvimentismo é a estratégia adequada aos países que já possuem indústrias maduras, que buscam elevar sua competitividade no contexto da globalização, bem como reduzir as assimetrias sociais. O Estado assume, nesse contexto, um papel subsidiário na promoção das atividades produtivas, incentivando os investimentos privados, no contexto da estabilidade macroeconômica. Nesse sentido, distingue-se do “velho” Nacional Desenvolvimentismo por prescindir da atuação direta do Estado na promoção da poupança forçada e do investimento produtivo. Ademais, é conferida ênfase inédita às políticas voltadas para a redistribuição da renda. Bresser-Pereira (2010), em particular, salienta a necessidade de neutralização do problema da doença holandesa, comum a muitos países em desenvolvimento, para permitir a diversificação produtiva<sup>28</sup>. Além do câmbio competitivo, faz-se necessária a introdução de um tributo sobre a exportação da *commodity* que ocasiona a doença holandesa, cuja tarifa deve corresponder à diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a taxa de câmbio de equilíbrio corrente.

A construção do Novo Desenvolvimentismo na Argentina, naturalmente, não decorre da simples transcrição das ideias econômicas para a prática política. A literatura tem expressado as divergências em torno da interpretação das experiências concretas à luz do debate acadêmico em torno do Novo Desenvolvimentismo<sup>29</sup>. Em uma vertente analítica localizada no campo da Ciência Política, sustentamos que é necessário discutir o Novo Desenvolvimentismo no marco do processo de construção de coalizões de sustentação e de oposição à nova estratégia, considerando os esforços para o

---

<sup>28</sup> A doença holandesa é caracterizada pela existência de determinados recursos naturais abundantes e/ou mão de obra barata. Essa abundância leva à ocorrência de rendas ricardianas - Isto é, os custos associados à produção desse bem são baixos em comparação ao mercado internacional -, que levam à sobreapreciação do câmbio, dado o afluxo de capitais. Nessas condições, os demais setores que produzem bens comercializáveis se tornam inviáveis, “mesmo que estes usem tecnologia no estado da arte mundial” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.62).

<sup>29</sup> Por um lado, Cunha et al. (2007) sustentam que a centralidade da agroexportação, não só do ponto de vista econômico, como também do ponto de vista político, dificulta a construção de um consenso em torno do Novo Desenvolvimentismo. Féliz (2010) e Schorr (2012) destacam a ausência de uma mudança estrutural em favor da industrialização, condição indispensável para se falar em “desenvolvimentismo”. Grottola (2010), por outro lado, sustenta que os governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner buscaram retomar as capacidades estatais – enfraquecidas durante o período neoliberal – para a retomada do crescimento econômico, assentada no câmbio competitivo, no equilíbrio fiscal (pelo menos na etapa inicial), na promoção do investimento pelo Estado (em complementariedade aos investimentos privados) e na adoção de programas sociais, voltados para a transferência de renda (Programa *Jefes y Jefas de Hogares* e programa *Asignación Universal por Hijo*).

fortalecimento das capacidades estatais necessárias ao fomento da atividade produtiva, no marco das restrições impostas pelas trajetórias institucionais progressas.

O Novo Desenvolvimentismo em construção na Argentina busca reverter o legado negativo deixado pelo neoliberalismo – privatizações, desregulamentação financeira e abertura comercial, aliados ao estabelecimento de um regime cambial fixo, que mantinha a paridade 1:1 entre o peso e o dólar –, que resultou no aumento do endividamento e da vulnerabilidade à fuga de capitais, em um profundo processo de desindustrialização e na consequente elevação dos níveis de desemprego e pobreza (Balestro, 2012).

A crise financeira foi superada a partir da introdução de um regime de câmbio competitivo no início do governo Duhalde, em 2002. Também conhecido como “dólar alto”, este regime mantinha o câmbio desvalorizado (em torno de três pesos para um dólar), estimulando a produção industrial doméstica e as exportações, favorecidas também pelos elevados preços das *commodities* no mercado internacional. Logo após o estabelecimento do novo regime cambial, o governo Duhalde estabeleceu a cobrança das retenções, tributos sobre as exportações de *commodities*<sup>30</sup> que tinham como objetivo capturar para o Tesouro parte da renda auferida pelo setor agrícola, tido como o maior beneficiado pela política cambial<sup>31</sup>.

A cobrança das retenções contribuiu para a expansão da arrecadação tributária, considerada essencial para a manutenção de superávits fiscais e para o financiamento de políticas sociais. O aumento da arrecadação também permitiu a manutenção de subsídios que permitiam o congelamento de algumas tarifas (como de eletricidade), que favoreciam o setor produtivo. Nessa seara, porém, prevaleceu a ambivalência da atuação dos governos neodesenvolvimentistas que concederam subsídios e mantiveram o

---

<sup>30</sup> A aplicação de tributos sobre as exportações de *commodities* é um instrumento recorrente ao longo da história argentina. Governos autoritários – Lonardi, Onganía, Levington, Lanusse, Galtieri – e governos democráticos – Frondizi, Illia e Alfonsín – recorreram, por diferentes motivos, à cobrança das retenções às exportações agropecuárias (Rapoport, 2008).

<sup>31</sup> No caso da retomada da produção industrial, o câmbio competitivo era considerado condição indispensável à sua viabilidade, no contexto de uma longa trajetória de desindustrialização, que havia tido início ainda durante o período do Regime Militar, na década de 70, quando tiveram início as políticas neoliberais na Argentina, acentuando-se ao longo da década de 90. A renda auferida pelo setor agrícola, por sua vez, foi considerada extraordinária pelo governo, pois decorrente do regime cambial.

câmbio favorável à proteção da indústria frente à concorrência estrangeira, mas não atuaram ativamente no planejamento de políticas industriais.

As alíquotas sofreram diversas alterações durante os governos Duhalde e Néstor Kirchner, levantando críticas pontuais por parte do empresariado rural e suas entidades representativas. Somente em 2008, contudo, quando o recém-empossado governo Fernández de Kirchner estabeleceu o mecanismo conhecido como “retenções móveis”<sup>32</sup>, houve uma articulação contundente do empresariado rural contra a medida.

Nos dias que se seguiram à publicação do decreto ministerial que instituiu as retenções móveis, houve um movimento inesperado de articulação das quatro principais entidades representativas do setor agrícola argentino contra a medida. A *Sociedad Rural Argentina* (SRA), as *Confederaciones Agrarias Argentinas* (CRA), a *Confederación Intercooperativa Agropecuaria* (CONINAGRO) e a *Federación Agraria Argentina* (FAA), entidades que historicamente disputavam entre si a reivindicação pela representação dos interesses agrários, superaram, ainda que momentaneamente, os problemas de ação coletiva e organizaram manifestações e locautes contra a cobrança das retenções móveis. Essa articulação é particularmente surpreendente tendo-se em vista as discrepâncias entre as bases representadas pela SRA (grandes empresários rurais) e a FAA (pequenos e médios produtores). O movimento também adquiriu proporções inesperadas à luz da sua trajetória histórica marcada por certa debilidade na defesa dos interesses dos ruralistas (Rapoport, 2008).

No presente artigo, buscamos analisar a articulação das entidades representativas do empresariado rural contra a cobrança das retenções móveis, a fim de identificar a formatação de uma coalizão de oposição à estratégia neodesenvolvimentista adotada pelo governo Cristina Fernández de Kirchner, com particular atenção ao que diz respeito à distribuição dos custos da elevação da capacidade tributária<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Mecanismo que definia a mobilidade das alíquotas dos direitos de exportação, que variariam conforme as mudanças nos preços internacionais das *commodities*.

<sup>33</sup> Não nos ocupamos, porém, das estratégias dos governos neodesenvolvimentistas argentinos para o aumento da arrecadação tributária – seja através da arrecadação de impostos “tradicionais”, como o imposto sobre o valor agregado, seja mediante a coleta de “novos” tributos, como as retenções às exportações – mas do processo de articulação da coalizão composta pelo empresariado rural, que ofereceu resistência ao aumento da carga impositiva sobre o setor agroexportador.

Seguindo o marco analítico proposto por Boschi, buscamos compreender a articulação das entidades representativas do empresariado rural argentino no marco da definição dos interesses, ideias e instituições, que “têm tempos distintos e se entrelaçam de maneiras também diferenciadas.” (Boschi, 2008, p.04). A identificação dos interesses do empresariado rural – que se tornaram convergentes com o passar do tempo – será efetuada a partir da análise das transformações do perfil dos produtores no longo prazo. Também no marco da trajetória histórica, pretendemos identificar como as ideias favoráveis ao (neo)liberalismo se cristalizaram ao longo do tempo entre os diferentes grupos do setor empresarial rural. Finalmente, buscamos identificar as mudanças na mediação institucional das relações Estado/empresariado rural no que tange à definição de políticas agrícolas, com particular ênfase nas transformações observadas desde o período neoliberal, na década de 90.

Argumentamos que coalizões desenvolvimentistas buscam efetuar mudanças institucionais que permitam o aumento das capacidades estatais orientadas para a diversificação produtiva e a inclusão social. No caso do neodesenvolvimentismo argentino, a busca pelo aumento da capacidade tributária – condição necessária ao aumento dos gastos e dos investimentos públicos essenciais à viabilidade dos objetivos da agenda neodesenvolvimentista – enfrentou a firme oposição de uma coalizão composta por atores com poder de veto – o empresariado rural –, que encontrou aliados entre governadores provinciais e parlamentares descontentes com o processo de centralização fiscal promovido pelo governo Fernández de Kirchner<sup>34</sup>. Essa coalizão contou ainda com o apoio circunstancial da opinião pública, expresso na presença popular em manifestações organizadas pelo empresariado rural em grandes centros urbanos e em protestos nas áreas rurais.

Para procedermos à análise do processo de articulação do empresariado rural argentino no marco da formação de uma coalizão de oposição ao Novo Desenvolvimentismo, o artigo se organiza da seguinte forma: na próxima seção, faremos uma breve revisão da literatura sobre Estado e desenvolvimento, a fim de subsidiar a análise da conformação de uma coalizão de sustentação ao Novo

---

<sup>34</sup> Na Argentina, há forte influência dos líderes regionais na definição das carreiras dos congressistas no nível nacional (Jones et al., 2002), o que afeta também os interesses defendidos por estes no Parlamento.

Desenvolvimentismo na Argentina. Na sequência, voltamo-nos para a análise da trajetória histórica, buscando identificar o inter-relacionamento entre interesses, ideias e instituições ao longo do tempo: primeiramente, nos dedicaremos à análise das transformações do setor rural argentino no último século, *vis-à-vis* as mudanças nas relações Estado/empresariado agrário ao longo da trajetória histórica, a fim de compreendermos o processo de formação dos interesses defendidos pelos atores em tela. Na segunda parte, focalizaremos as transformações ocorridas no contexto das reformas neoliberais na década de 90, discutindo seus impactos sobre a organização da ação coletiva do empresariado rural. Na terceira parte, analisaremos o conflito distributivo por trás da cobrança das retenções no contexto da emergência de uma estratégia neodesenvolvimentista e da redefinição das relações Estado/empresariado rural. Focalizaremos as divergências entre as entidades empresariais rurais e o governo em torno da cobrança deste tributo, com particular ênfase para o episódio de escalada do conflito após a definição das retenções móveis. Na quarta parte, comentaremos as estratégias adotadas pelo governo Fernández de Kirchner para desarticular a coalizão opositora. Na conclusão do artigo, apresentaremos nossa análise sobre o processo de articulação e desarticulação da coalizão de oposição à cobrança das retenções móveis.

### ***CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO***

A retomada de estratégias desenvolvimentistas esteve no cerne da agenda de diferentes países latino-americanos após as crises desencadeadas pelas políticas neoliberais prevalecentes nas décadas de 80 e 90, que visavam reduzir o papel do Estado na economia e na articulação de políticas setoriais, consideradas arenas que privilegiavam atores em busca do *rent seeking* (Boschi & Gaitán, 2015).

O processo de reformas neoliberais, certamente, não pode ser entendido a despeito da atuação do Estado, uma vez que este foi o responsável por conduzir as mudanças promovidas no período, ainda que com maior ou menor grau de efetividade. Nesse sentido, mesmo no período em que se privilegiou uma orientação pró-mercado, a coordenação do capitalismo latino-americano permaneceu centrado na figura do Estado (Boschi, 2011), ainda que atravessado por um processo de retração das suas capacidades. No caso argentino, o processo de reformas neoliberais foi profundo e

pouco regulamentado, uma vez que o país dispunha de limitadas capacidades estatais, fruto do legado histórico de instabilidade institucional, que viabilizassem o estabelecimento de uma nova modalidade de regulação (Balestro, 2012; Boschi & Gaitán, 2015).

A trajetória pregressa informa as possibilidades e os limites para a retomada de estratégias desenvolvimentistas, aí incluídas as perspectivas alinhadas com o Novo Desenvolvimentismo. Nesse contexto, o fortalecimento das capacidades estatais é fundamental para o cumprimento de uma agenda estabelecida pelas coalizões desenvolvimentistas, permitindo uma bem-sucedida implementação de políticas voltadas para a diversificação produtiva e para a redistribuição da renda.

Conforme destaca Souza:

capacidade estatal é um conceito abrangente (...), [que] incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Em outras palavras, na feliz síntese de Peter Evans (1992), trata-se da capacidade *de ação* do Estado. (Souza, 2015, p.08).

Capacidades estatais dizem respeito ao estabelecimento de burocracias profissionais e autônomas, capazes de implementar e coordenar políticas públicas. De forma complementar, Boschi e Gaitán salientam as capacidades estatais também abarcam “do ponto de vista dos conteúdos, certas áreas de políticas geralmente apontadas como centrais na competição estratégica internacional.” (Boschi & Gaitán, 2015, p.20).

Boschi destaca ainda que a noção de capacidade estatal está associada à habilidade para forjar consensos e conformar coalizões – incluindo a interlocução com atores estratégicos do setor privado – em torno de uma estratégia de desenvolvimento. Cumpre salientar que, nesse particular, estão incluídos aspectos políticos como a “representação dos interesses difusos e menos organizados, além dos poderosos e mais organizados”, bem como o “poder impor perdas a grupos poderosos” (Boschi, 2012).

Uma estratégia desenvolvimentista requer capacidades estatais para a implementação de políticas que promovam a diversificação produtiva, tendo como foco o *upgrading* industrial, entendido por Brisola e Balestro como:

a resposta técnico-produtiva da indústria, tanto quantitativa, como qualitativamente, em busca de um maior valor de produção. Tal interpretação



coincide com o conceito dado por Anochea (2009), em que o *upgrading* industrial se traduz como um esforço sustentado em que os atores econômicos (nações, firmas e trabalhadores) se deslocam de atividades de baixo valor agregado para atividades de mais alto valor agregado nas cadeias e redes de produção global. (Brisola & Balestro, 2015, p.168).

A construção do Estado desenvolvimentista envolve um processo de aprendizado, na busca por se tornar um “aprimorador de capacidade”. No entanto, inexistente “um modelo fixo universal para se construir o estado desenvolvimentista” (Evans, 2012, p.37). O desenvolvimento é um processo político por excelência, pois gera impactos distributivos importantes que devem ser compreendidos no contexto das trajetórias históricas particulares (Diniz, 2013).

O Estado se configura enquanto ator-chave para o sucesso de estratégias desenvolvimentistas. No marco do Novo Desenvolvimentismo, buscam-se resgatar as capacidades estatais necessárias à dinâmica do desenvolvimento, incorporando as dimensões produtiva e distributiva. O Estado, porém, é caracterizado como uma arena onde o conflito distributivo se expressa, a partir da articulação dos interesses dos diferentes atores interessados (do capital ou do trabalho). Nesse sentido, a identificação da inclusão de interesses (ou sua exclusão) na coalizão de apoio ao neodesenvolvimentismo se torna chave central para se avaliar o sucesso do cumprimento dos objetivos estabelecidos (Boschi & Gaitán, 2015).

No caso argentino, o “retorno do Estado” no marco do Novo Desenvolvimentismo é um processo permeado por contradições. Por um lado, os próprios governos Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner foram responsáveis pela retração das capacidades de aferição da inflação, a partir da intervenção no Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INDEC), e perda de confiança nos índices oficiais de inflação, que passaram a discrepar bastante da aferição de preços feitas por institutos privados. Por outro lado, estes governos adotaram, efetivamente, medidas que levaram ao aumento da capacidade de taxaço – que passou de um nível em torno de 20% do PIB, no imediato pós-crise de 2001, para mais de 34%

do PIB, em 2013. Esse aumento é explicado, em parte, pela cobrança de tributos sobre as exportações de *commodities*<sup>35</sup> (Silva, 2015).

No Novo Desenvolvimentismo se coloca em questão, pois, a possibilidade de o governo argentino ampliar sua capacidade tributária, impondo perdas ao poderoso grupo composto pelo empresariado rural. Em reação, este grupo se articulou na defesa dos seus interesses, fazendo valer seu poder de veto sobre o sistema político argentino. Cumpre salientar que, mesmo durante o período nacional-desenvolvimentista na Argentina, não se estabeleceu um consenso sólido entre os atores do empresariado privado em torno da estratégia de industrialização, que era objeto de frequente contestação por parte das elites rurais (Balestro, 2012). A oposição ruralista voltou a se articular, décadas após o governo Juan Domingo Perón (1946-1955)<sup>36</sup>, quando da ascensão de governos neodesenvolvimentistas. Nas próximas seções, nos ocupamos da análise dos processos de longo prazo e conjunturais que culminaram nesta articulação.

### ***A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E AS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR AGROPECUÁRIO ARGENTINO***

Nas primeiras décadas do século XX, a exportação de cereais e de carne bovina consistia na base da economia argentina, que se destinava aos mercados europeus. A produção se concentrava na Pampa Úmida, região que oferecia condições propícias para o desenvolvimento agropecuário. Na época, a estrutura fundiária se dividia, basicamente, entre grandes propriedades e pequenos arrendamentos, com prevalência da expressão política dos primeiros. Desde 1866, os grandes proprietários têm seus interesses representados na *Sociedad Rural Argentina* (SRA), entidade que colaborou ativamente com os governos argentinos<sup>37</sup> até a chegada de Juan Domingo Perón ao

---

<sup>35</sup> Cumpre salientar que há menores possibilidades para sonegação das retenções, uma vez que são cobradas no momento da exportação e, ademais, tomam como referência os preços dados pelo mercado internacional.

<sup>36</sup> Perón também governou a Argentina entre 1973 e 1974, em um contexto de crise política e econômica que acabou por inviabilizar a retomada da estratégia desenvolvimentista.

<sup>37</sup> Alguns de seus membros ocuparam cargos importantes no Ministério da Agricultura.

poder, na década de 40<sup>38</sup>. Durante toda sua trajetória, a SRA manteve um perfil liberal (Barsky & Dávila, 2008).

A divisão da estrutura fundiária entre grandes proprietários e arrendatários gerou tensões entre os seus interesses. As divergências se expressaram já em 1912, ocorreu o *Grito de Alcorta*, rebelião articulada por pequenos e médios produtores na província de Santa Fe<sup>39</sup>. As articulações em torno da rebelião culminaram na formação de uma entidade representativa dos pequenos e médios produtores, a *Federación Agraria Argentina* (FAA), fundada no marco da contraposição em relação aos grandes proprietários e à SRA. (Barsky & Dávila, 2008; Hora, 2010).

Na década de 30, a Grande Depressão impactou profundamente a produção agropecuária. Desta vez, a crise afetou a produção pampeana como um todo, impactando desde latifundiários até pequenos e médios produtores, com impactos maiores sobre os últimos. Na mesma época, registrou-se o esgotamento da exploração de terras férteis na Pampa Úmida, o que, em conjunto com os efeitos deletérios da crise de 30, levou à queda da produção e das exportações agropecuárias (Hora, 2010).

A Grande Depressão levou a uma fratura entre os interesses dos pecuaristas. Criadores e *invernadores*<sup>40</sup> disputavam entre si a repartição dos custos associados à redução da demanda e dos preços de carne no mercado internacional. Em 1932, os criadores de gado fundaram a *Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa* (CARBAP), que pretendia pressionar o governo na defesa dos seus interesses frente os impactos da crise internacional. Os *invernadores*, por sua vez, mantiveram-se filiados à SRA. A CARBAP, ao contrário da SRA, apoiou a maior intervenção estatal na economia, que vinha sendo promovida pelos governos da *Concordancia*<sup>41</sup>. Dentre as medidas adotadas pelo governo no bojo da crise de 30, estavam: a coordenação da política agropecuária pela Secretaria de Agricultura; a

---

<sup>38</sup> A participação de Perón no governo é anterior à sua chegada à presidência. Desde 1943, ele já fazia parte do governo de *Revolución de los Coroneles*, tendo ocupado o posto de Ministro do Trabalho.

<sup>39</sup> A rebelião foi detonada pelos desdobramentos da crise provocada pela queda dos preços internacionais de bens primários, que inviabilizou a produção nas terras arrendadas.

<sup>40</sup> Empresários voltados para a engorda de bovinos, que compravam gado dos criadores.

<sup>41</sup> O período da *Concordancia* teve início com a derrubada do presidente radical Hipólito Yrigoyen, em 1930, substituído pelo General Félix Uriburu. Esse período também é conhecido na literatura como a “Década Infame”, em razão das constantes fraudes eleitorais. Entre 1930 e 1947, a Argentina foi presidida por governos conservadores apoiados pela elite tradicional.

regulação dos mercados agropecuários (através da instituição da Junta Nacional de Grãos e da Junta Nacional de Carnes) e a introdução de uma política de crédito para o setor rural, voltada para compra de terras<sup>42</sup> e aquisição de maquinário (Barsky & Dávila, 2008; Lódola, 2008).

As políticas adotadas pelos governos da *Concordancia* permitiram uma recuperação, ainda que tardia, da produção agropecuária. Os governos da época não levaram a cabo, porém, políticas voltadas para o fomento tecnológico, deixando a Argentina em desvantagem frente a competidores externos, o que levou à perda da participação relativa das exportações do país no mercado internacional.

A partir da década de 40, mudanças institucionais importantes contribuíram para a alteração da estrutura fundiária rural e, por conseguinte, dos interesses defendidos pelo empresariado rural. O governo da *Revolución de los Coroneles* aprovou uma legislação que beneficiava os arrendatários de terras, com o relaxamento dos critérios de arrendamento e a proibição da retirada dos locatários sem o seu consentimento<sup>43</sup>. Os efeitos dessa legislação foram sentidos lentamente, ao longo dos seus vinte e cinco anos de vigência: lado a lado à partilha das grandes extensões de terras entre os descendentes dos latifundiários, a lei de arrendamentos fez desaparecer as grandes propriedades rurais. Em seu lugar, emergiu uma estrutura fundiária na qual predominavam propriedades de tamanho médio (Barsky & Dávila, 2008; Hora, 2010).

A estrutura fundiária emergente permitiu a aproximação entre os interesses defendidos pelas diferentes entidades de representação dos produtores agropecuários. Não obstante essa maior proximidade, a fragmentação da representação do empresariado rural prosseguiu, inviabilizando a convergência entre as ações promovidas pelas diferentes entidades. Em 1943, a CARBAP liderou a fundação da *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA), que reunia cooperativas de produtores rurais<sup>44</sup>. Com o passar do tempo, a CRA abandonou a defesa da regulamentação do comércio pelo Estado apoiada pela CARBAP, optando por uma posição crescentemente anti-estatista (Barsky & Dávila, 2008).

---

<sup>42</sup> Nas décadas de 40 e 50, em particular, o crédito se voltava para a aquisição de terras por parte dos arrendatários (Lódola, 2008).

<sup>43</sup> Essas disposições acabaram por dificultar a expulsão de arrendatários para posterior venda das terras por eles ocupadas.

<sup>44</sup> Tratava-se da entidade com maior base numérica na Argentina.

A fragmentação levou a certa passividade das entidades frente a medidas adotadas pelos diversos governos que afetavam os interesses do empresariado agrário. Vale mencionar que a forte instabilidade institucional observada entre as décadas de 50 e 80<sup>45</sup> resultou na constante modificação nas diretrizes da agenda pública, incluindo aí frequentes mudanças em políticas que impactavam a produção agropecuária<sup>46</sup>. No entanto, não se registraram manifestações importantes do empresariado rural frente à agenda pública (Hora, 2010). Pelo contrário, a fragmentação da representação se aprofundou com a fundação de uma nova entidade em 1958, a *Confederación Intercooperativa Agropecuaria* (CONINAGRO), que reunia diversas federações formadas por cooperativas de produtores.

Em 1956, durante o governo Pedro Aramburu, foi criado o *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA), voltado para o incentivo à inovação tecnológica e ao incremento da produção agropecuária. Os resultados dessa política vieram a ser registrados na década seguinte, no marco da chamada “revolução verde”. A incorporação de novas técnicas de produção<sup>47</sup> permitiu a retomada da expansão da produção agropecuária, que havia se retraído nos anos anteriores<sup>48</sup> (Reca & Parellada, 2001; Bisang, 2008; Lódola, 2008).

---

<sup>45</sup> Nesse período, a Argentina observou uma sucessão de eleições – que conduziam a governos democráticos de vida curta (Artur Frondizi, Arturo Illia e Perón, em seu terceiro governo) – e de golpes de Estado.

<sup>46</sup> Nem mesmo a oposição de Perón à oligarquia rural e a adoção de políticas favoráveis aos trabalhadores camponeses levaram à articulação das entidades. Tampouco houve mobilizações contra as políticas do governo da *Revolución Libertadora*, que havia derrubado Perón, que incluíam uma política cambial desfavorável e a cobrança de retenções sobre as exportações, com alíquota de 25%. Essas políticas, lado a lado o avanço da inflação, levaram à queda da produção agropecuária. Na época, o país chegou a importar cereais para consumo doméstico. Neste mesmo período, as exportações argentinas cediavam espaço para concorrentes de outros países, particularmente dos Estados Unidos, onde o investimento tecnológico, no marco da abundância de crédito no pós-Guerra, levava ao aumento da produção de trigo e milho (Reca & Parellada, 2001).

<sup>47</sup> Como a mecanização e o emprego de agrotóxicos e sementes híbridas.

<sup>48</sup> Diante da retomada da expansão da produção agropecuária na década de 60, o governo Juan Carlos Onganía buscou transferir a renda do setor agrário para a indústria, impulsionando sua estratégia de promoção da industrialização. Seu governo desvalorizou a moeda nacional e impôs direitos de exportação com alíquota de 25%, cuja receita se destinava ao financiamento da indústria. Mais tarde, o governo Alejandro Lanusse adotou um esquema de retenções móveis e proibiu temporariamente a exportação de carne, visando conter o avanço da inflação. As entidades representativas dos produtores rurais condenaram as medidas adotadas, mas não organizaram suas ações contra essas políticas (Rapoport, 2008, Hora, 2010).

A década de 60 também foi marcada por novas modificações na estrutura fundiária e, por conseguinte, na definição dos interesses do empresariado rural. Em 1968, uma nova legislação aboliu os arrendamentos. No mesmo período, intensificou-se a contratação de terceirizados (*contratistas*)<sup>49</sup> (Barsky & Dávila, 2008).

Nas décadas de 70 e 80, ocorreu uma importante mudança no perfil de produção agrícola argentina: a introdução e expansão do plantio de soja, viabilizado pelo avanço tecnológico registrado no período<sup>50</sup>. A partir de então, o cultivo de soja passou a ocupar progressivamente um espaço privilegiado no setor agrícola. O avanço tecnológico permitiu que a produção agropecuária – agora menos dependente da pecuária e mais da agricultura – registrasse níveis sustentados de expansão (Barsky & Dávila, 2008; Lódola, 2008).

As constantes mudanças políticas, porém, ensejavam a formação de um cenário marcado por incentivos ambíguos para a expansão da produção, pois acarretavam frequentes modificações nas regras. Na década de 70, o terceiro governo Perón definiu um imposto sobre a propriedade rural, que encontrou resistência de parte do empresariado rural. Sua cobrança foi apoiada pela FAA, mas sofreu rechaço da SRA e CRA. Cumpre salientar que as duas últimas entidades apoiaram e fizeram parte dos governos do Regime Militar, que derrubou o governo peronista em 1976 e extinguiu a cobrança do imposto sobre a propriedade rural (Barsky & Dávila, 2008).

De início, o governo militar implementou medidas que iam ao encontro dos interesses defendidos por SRA e CRA, como a liberalização comercial, a desvalorização cambial e o fim da cobrança das retenções. Mais tarde, porém, com a crise econômica e o fim das políticas de concessão de subvenções e de crédito subsidiado ao setor rural, a produção foi impactada e as exportações registraram recuo (Barsky & Dávila, 2008). Adicionalmente, o governo militar, em seus últimos anos, voltou a cobrar retenções sobre as exportações.

---

<sup>49</sup> Estes atores desempenhavam diferentes funções na cadeia produtiva, incluindo o fornecimento de insumos e novas modalidades de aluguel das terras.

<sup>50</sup> Essa expansão do plantio de soja, intensivo em capital, tornou-se possível em razão da adoção de uma nova técnica que permitia a rotatividade da produção, permitindo duas safras por ano. Também foram introduzidas técnicas de plantio direto, o uso de sementes transgênicas e o emprego do herbicida glifosato.

A “década de perda” dos anos 1980 – marcada pelas restrições internacionais e pelos problemas econômicos domésticos – impactou a produção agropecuária. Mesmo com os preços das *commodities* deprimidos no mercado internacional, o governo Raúl Alfonsín definiu alíquotas das retenções às exportações superiores a 40%. Pela primeira vez em décadas, as entidades patronais organizaram manifestações públicas em rechaço à medida, com a organização de um “*camionetazo*” pela CRA, com apoio da SRA. Não houve, porém, confluência entre as quatro principais entidades representativas dos produtores rurais (Hora, 2008).

As mudanças na estrutura fundiária e nas técnicas de produção levaram, em última instância, à convergência entre os interesses de diversos setores do empresariado agrário. O relacionamento entre o Estado e o empresariado rural alternou entre momentos de maior proximidade e distanciamento. Fatores como mudanças nas regras (ocasionadas pelas frequentes mudanças de governos) e convergência/distância ideológica ajudam a explicar estes processos de aproximação/distanciamento. Não havia, porém, uma ação coesa das entidades empresariais rurais na defesa dos seus interesses. Cumpre salientar que, a despeito da instabilidade institucional, desde a década de 40, a Secretaria de Agricultura manteve-se encarregada da definição e implementação das políticas para o setor agropecuário, geralmente contando com a participação dos atores interessados. Este quadro, porém, foi modificado na década de 90, a partir da promoção de reformas estruturais, que culminaram na desarticulação das políticas setoriais. Na próxima seção, dedicamo-nos a essa questão.

### ***AS TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES ESTADO/EMPRESARIADO RURAL NA DÉCADA DE 90***

Na década de 90, com a chegada de Carlos Menem ao poder, teve início um rápido processo de implementação de reformas estruturais, voltadas para a redução do papel do Estado na economia e a adoção de medidas “pró-mercado”. Também foi adotado um regime cambial fixo, que mantinha a moeda nacional em paridade ao dólar. Essas mudanças impactaram profundamente as políticas setoriais para a agricultura, redefinindo ainda as relações entre o Estado e o empresariado rural. Em substituição à regulação estatal dos mercados agrários, propunha-se a reformulação das funções do

Estado, que deixava de promover políticas setoriais e se voltava para políticas focalizadas (Lattuada & Nogueira, 2012). No marco da liberalização comercial, as retenções às exportações foram eliminadas, convergindo com as medidas anteriormente adotadas pelos governos militares (Reca & Parellada, 2001).

O governo Menem, porém, foi além de uma “reedição” das políticas liberais adotadas pelos governos militares, implementando mudanças institucionais mais profundas. A *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación* (SAGPyA) teve sua estrutura burocrática reduzida, com a diminuição do número de órgãos e funcionários, em alinhamento com o objetivo de corte de gastos públicos<sup>51</sup>. A supressão do planejamento estatal do setor agropecuário afetou de modo cabal as relações entre o Estado e o empresariado rural. Enquanto a Secretaria de Agricultura desempenhou funções de planejamento das políticas setorial e regulação das atividades, havia espaços institucionais nos quais participavam as entidades representativas dos produtores agropecuários. Com a supressão dessas funções, porém, eliminaram-se também os espaços para participação destes atores no processo de elaboração e implementação das políticas setoriais. O espaço de interlocução no âmbito estatal desarticulado, o que enfraqueceu a atuação das entidades representativas dos produtores rurais na expressão dos seus interesses (Lattuada & Nogueira, 2012).

A reorganização das ações do Estado também implicou na retração do crédito e dos incentivos estatais ao setor agropecuário. O espaço deixado pelo Estado foi parcialmente ocupado pelo crédito bancário privado. Também houve um processo de desverticalização e terceirização das etapas de produção, com importante participação de empresas multinacionais no papel de fornecedoras de insumos e equipamentos. Como resultado, apesar do câmbio valorizado (que encarecia os preços dos bens exportados), a produção se expandiu. Essa expansão, contudo, veio acompanhada da concentração da produção – que eliminava pequenos e médios produtores – e da

---

<sup>51</sup> Interessante notar que, em momentos adversos, o governo Menem adotou medidas pouco coerentes a estratégia neoliberal: quando os preços internacionais das *commodities* agrícolas se elevaram, foram introduzidos controles sobre os preços do trigo e do milho, além de um complexo mecanismo de compensações a outras atividades que empregavam estes cereais nas suas etapas de produção. No caso de carnes e leite, o governo também adotou barreiras tarifárias e estabeleceu cotas de exportação (Bisang, 2008).



elevação expressiva do nível de endividamento dos produtores<sup>52</sup> (Bisang, 2008; Lódola, 2008).

A retração da capacidade de planejamento estatal implicou na redução do espaço institucional de participação das entidades representativas dos produtores rurais. Ademais, algumas destas entidades (como a FAA e CONINAGRO) tiveram suas bases enfraquecidas pelo desaparecimento de pequenos e médios produtores. Diante da ausência de um canal de interlocução com o Estado, as entidades se articularam, promovendo protestos e paralisações – ainda que pontuais – contra as políticas do governo Menem<sup>53</sup>. Essa mobilização se intensificou particularmente a partir da segunda metade da década de 90, em reação ao regime cambial desfavorável, ao endividamento crescente e à concentração produtiva<sup>54</sup> (Lattuada & Nogueira, 2012).

Não obstante a mobilização das entidades, não houve mudanças importantes na política setorial para a agropecuária durante o governo Menem. Seu sucessor, Fernando de la Rúa, tampouco atendeu às demandas do empresariado rural. Pelo contrário, a manutenção do regime cambial fixo e a adoção de políticas pró-cíclicas mantiveram o quadro desfavorável às exportações e acentuaram o endividamento. As capacidades

---

<sup>52</sup> Muitos dos empréstimos contraídos estavam denominados em dólares, percentual que chegou a 90% às vésperas da crise de 2001 (Bisang, 2008). Registrou-se ainda o surgimento de novos atores no financiamento das atividades agropecuárias: os *pools de siembra*, convênios privados formados por investidores individuais, de orientação especulativa. O plantio é feito por contratados, em terras arrendadas, e geralmente empregam tecnologia superior à média do mercado agropecuário. Devido à sua orientação especulativa, não empregam capital fixo e buscam liquidez (Lódola, 2008).

<sup>53</sup> Segundo Lattuada e Nogueira (2012, p.42), “[c]omo resultado desta mudança, as associações reivindicatórias tradicionais foram mais suscetíveis à maior unidade nas suas ações e no discurso, em particular aquelas mais especificamente voltadas para a representação de produtores pequenos e médios, com escassos ou nulos interesses fora da agricultura. Por exemplo, a *Federación Agraria Argentina* (FAA), a *Confederación Intercooperativa Agropecuaria* (CONINAGRO) e as *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA) levaram adiante nove protestos agrários nacionais de forma conjunta durante a década de 90 (a CRA participou em oito), enquanto a SRA se somou a somente duas delas. Essas ações incluíram *paralisações de vários dias sem a comercialização da produção* e marchas massivas de produtores até Buenos Aires. (Tradução nossa. Grifo nosso).

<sup>54</sup> As quatro entidades – SRA, CRA, FAA e CONINAGRO – também colaboraram entre si na divulgação de documentos comuns, elaborados por suas respectivas equipes técnicas. Já em 1994, as quatro entidades apresentaram um programa conjunto ao governo Menem que tratava da política agrária (Hora, 2010). Em 2001, três destas entidades (FAA, CRA e CONINAGRO) apresentaram um novo documento, intitulado “*Propuesta conjunta para una política agropecuaria de crecimiento con equidad*” (Lattuada & Nogueira, 2012).

estatais sofreram uma nova retração com a desarticulação de mais uma burocracia, o *Instituto Nacional de Semillas*<sup>55</sup> (Barsky & Dávila, 2008; Lattuada & Nogueira, 2012).

O prosseguimento das políticas de ajuste e a manutenção do câmbio fixo levaram a mais profunda crise da história recente da Argentina, que levou a níveis sem precedentes de desemprego, pobreza e miséria. A crise também impactou o sistema político-partidário, com o predomínio do peronismo no cenário político, o que resultou na exposição das fraturas internas do partido. A partir de então, as dinâmicas governo/oposição deixaram de se organizar de acordo com linhas partidárias, passando a se observar constantes alinhamentos e realinhamentos entre frações do peronismo e de outros partidos.

### ***AS RETENÇÕES ÀS EXPORTAÇÕES NO CENTRO DA AGENDA NEODESENVOLVIMENTISTA***

Em 2002, teve início a retomada do crescimento econômico na Argentina, assentada em uma estratégia neodesenvolvimentista. O governo Duhalde adotou um conjunto de políticas voltadas para a recuperação da economia, dentre as quais se incluíam medidas que impactaram positivamente o setor agropecuário: a adoção do regime cambial competitivo e a conversão de dívidas, anteriormente denominadas em dólares, em pesos argentinos. Essas medidas permitiram o impulso às exportações de *commodities* e a redução do nível de endividamento dos produtores. Como consequência, os investimentos no setor se ampliaram. Já nos primeiros meses após o fim do regime de conversibilidade, a situação dos produtores agropecuários contrastava com a situação de ruína do resto do país.

Não havia, porém, uma política setorial voltada para a produção agropecuária. O modelo neodesenvolvimentista nascia baseado no “piloto automático” do regime

---

<sup>55</sup> O governo também pretendia transformar a Secretaria de Agricultura em uma subsecretaria, a fim de reduzir custos, mas acabou desistindo da ideia. Um dos reflexos do enfraquecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado foi o registro de casos de febre aftosa, que afetou a atividade pecuária.

cambial, e não em políticas voltadas para o fortalecimento das capacidades estatais, incluindo aí o planejamento de políticas setoriais<sup>56</sup> (Lattuada & Nogueira, 2012).

A adoção de um regime cambial competitivo permitiu a expansão das exportações de *commodities*, principalmente agrícolas, e incentivou a industrialização substitutiva de importações. A expansão das exportações agrícolas foi favorecida ainda pelos elevados preços das *commodities* no mercado internacional. Diante do aumento da renda auferida pelos exportadores, considerada extraordinária, o governo a reintroduziu as retenções às exportações, que haviam sido eliminados no governo Menem. Com a incidência e tributos sobre as exportações gêneros agrícolas, o governo pretendia capturar para o Tesouro parte dos ganhos dos setores exportadores em um momento em que o país ainda enfrentava os efeitos da crise econômica. Cabe salientar que há prerrogativa definida pelo texto constitucional ao Executivo para a definição dos tributos incidentes sobre o comércio exterior, sem necessidade de autorização legislativa ou compartilhamento das receitas com as províncias<sup>57</sup>.

De início, entretanto, o empresariado rural e suas entidades representativas mantiveram suas diferenças em relação à tributação das exportações em baixo perfil, reconhecendo a necessidade de elevação da extração de tributos (ainda que temporária) para o financiamento das políticas sociais em um contexto de crise. Ao contrário do empresariado industrial, porém, os produtores rurais não aderiram à coalizão de apoio aos governos neodesenvolvimentistas.

À primeira vista, pode causar estranheza o fato de os produtores rurais, beneficiados pelo câmbio competitivo e pela “pesificação” das suas dívidas, tenham se mantido fora da coalizão de sustentação aos governos neodesenvolvimentistas. No

---

<sup>56</sup> Dentre as poucas mudanças promovidas na organização burocrática, estava a requalificação do INTA, incluindo a ampliação do seu orçamento e o aumento do seu quadro de funcionários (Lattuada & Nogueira, 2012).

<sup>57</sup> A cobrança dos direitos de exportação é prevista na Constituição de 1853, sendo de competência exclusiva da Nação. Em 1981, o Código Aduaneiro delegou a competência de estabelecer os direitos de exportação, que pertencia ao Congresso Nacional, para o Poder Executivo. Em complemento, o Decreto 2.752/91 definiu que o estabelecimento das retenções deveria ser definido pelo Ministério da Economia (Barsky & Dávila, 2008). Embora essas regras suscitem controvérsia, é possível afirmar que as regras institucionais concediam ao governo nacional autonomia para definição as retenções às exportações e suas alíquotas *vis-à-vis* os demais atores institucionais (congressistas e governadores).

entanto, a trajetória prévia do setor agrícola ajuda a explicar sua posição: as atividades agrícolas haviam experimentado uma fase de expansão na década de 90, mesmo diante de um regime cambial fixo. Esta expansão só foi interrompida pela crise da virada do século. Nesse período, os investimentos no setor ocorreram *a despeito* da ação estatal. Os governos da etapa neodesenvolvimentista tampouco adotaram ações voltadas para a requalificação do Estado no que tange a promoção do planejamento do setor agropecuário e do incentivo à produção. A retomada do crescimento econômico era considerada pelas entidades do empresariado rural como consequência do dinamismo da produção agropecuária, processo no qual o Estado não teria desempenhado papel algum. Pelo contrário, a tributação sobre as exportações agropecuárias seriam um obstáculo imposto pelo Estado ao dinamismo do setor (Hora, 2010).

Já durante a gestão Kirchner, foram empreendidas ações que só fizeram aumentar a animosidade das entidades rurais frente às ações do governo: a *Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario* (ONCCA) assumiu inédita relevância, passando a produzir discricionariamente regras em torno da concessão de subsídios, compensações e até mesmo proibições de exportação, sem qualquer diálogo prévio com as entidades patronais (Lattuada & Nogueira, 2012). Ademais, pouco antes do fim do seu mandato, Kirchner reajustou as alíquotas das retenções, como parte da sua política anti-inflacionária.

A insatisfação do empresariado rural se expressaria de forma incisiva somente durante o governo seguinte, de Fernández de Kirchner. Seu governo deu prosseguimento à orientação política e econômica de seu antecessor, mantendo o regime cambial competitivo. Poucos meses após a sua posse, Fernández de Kirchner optou por modificar o cálculo das alíquotas das retenções sobre determinadas exportações agrícolas, que passaram a se atrelar à variação da *commodity* no mercado internacional. Com a alta dos preços das *commodities*, o percentual aplicado sobre as exportações de um determinado bem também se elevaria, e vice-versa. Essa medida ficou conhecida como retenções móveis.

Em 11 de março de 2008, o Ministro da Economia Martín Lousteau anunciou o mecanismo de retenções móveis, estabelecido pela Resolução Ministerial 125. As exportações de soja, girassol, milho e trigo estavam sujeitas a este novo esquema (Cambian las..., 12 mar. 2008). A progressão das alíquotas previstas é apresentada na

tabela abaixo, com realce para a faixa de preços da tonelada das *commodities* em questão no momento da publicação da Resolução 125<sup>58</sup>.

Tabela 1  
Resolução 125 – Alíquota dos direitos de exportação – março/2008

Commodity	Faixa de preço US\$/ton	Alíquota vigente	Nova alíquota
Soja	0-200	35%	23,5%
	201-300	35%	De 23,5% a 28%
	301-400	35%	De 28% a 36%
	401-500	35%	De 36% a 43%
	501-600	35%	De 43% a 49%
	Acima de 600	35%	49% em diante
Girassol	0-200	32%	23,5%
	201-300	32%	De 23,5% a 25%
	301-400	32%	De 25% a 31%
	401-500	32%	De 31% a 37%
	501-600	32%	De 37% a 45%
	Acima de 600	32%	45% em diante
Milho	0-180	25%	20%
	181-220	25%	20% a 25%
	221-260	25%	25% a 32%
	261-300	25%	32%
	Acima de 301	25%	40% em diante
Trigo	0-200	28%	20%
	201-300	28%	20% a 24%
	301-400	28%	24% a 30%
	401-600	28%	De 30% a 46%
	Acima de 600	28%	46% em diante

Fonte: Adaptado de Argentina, 2008.

O governo defendia que a aplicação das retenções móveis vinha a reforçar a política anti-inflacionária. Afirmava ainda que estava sendo estabelecido um novo modelo econômico no país, baseado na justiça social. Para tanto, considerava essencial a distribuição de renda, com transferência de recursos dos setores agroexportadores, beneficiados pelo câmbio competitivo, aos setores mais pobres da população. Além disso, os elevados preços das *commodities* no mercado internacional poderiam levar os

<sup>58</sup> O cálculo da alíquota dos direitos de exportação (DE) é definido pela fórmula:

$DE = \text{Valor Básico} + \text{Alíquota marginal da diferença entre o preço FOB} - \text{Valor de Corte} / \text{Preço FOB} \times 100$ . O preço FOB é o valor da exportação de casa produto, e é identificado diariamente pela Secretaria de Agricultura. Já o Valor Básico, o Valor de Corte e a Alíquota Marginal são determinados pela própria Resolução 125/2008.

produtores a escoarem grande parte da produção para o exterior. Dessa forma, a população argentina enfrentaria escassez de alimentos e inflação. As retenções coibiriam as exportações de chegarem a um nível que implicasse no aumento dos preços domésticos (Cambian las..., 12 mar. 2008; Son piquetes..., 26 mar. 2008).

Fernández de Kirchner pretendia ainda impedir o avanço excessivo das plantações de soja na Argentina. Dentre as *commodities* exportáveis, o cultivo de soja era o mais rentável, o que poderia culminar na “sojização” da produção agrária do país. Como a maior parte da produção de soja era destinada aos mercados externos, havia preocupação quanto à redução da área destinada a outros cultivos e da produção pecuária, que poderiam levar ao desabastecimento e/ou à inflação destes produtos no mercado doméstico (Cambian las..., 12 mar. 2008).

Apenas dois dias após do anúncio das retenções móveis, deu-se início às paralisações e protestos das organizações ruralistas contra a medida. A primeira manifestação foi articulada pela SRA, e contou com a participação da CRA, CONINAGRO e FAA (Cronología: la..., 02 out.2008). Ao longo do conflito, essas quatro entidades constituiriam o que ficou conhecido como a *Mesa de Enlace*<sup>59</sup>.

Apesar do rechaço do empresariado rural, o governo não buscou discutir com suas lideranças possíveis alterações na Resolução 125. Pelo contrário, considerou as que as demandas dos ruralistas se reduziam à defesa de interesses particulares. Em reação, as entidades rurais organizaram um locaute que durou mais de cem dias, acusando o governo de adotar medidas confiscatórias, que comprometiam o desenvolvimento das atividades agropecuárias e, portanto, o desenvolvimento do país (Fair, 2008).

O desabastecimento não era uma tática nova nas manifestações das entidades ruralistas. A primeira vez que a SRA recorreu ao locaute foi em 1922, quando suspendeu a venda de carne para empresas exportadoras. Tampouco era inédita a aproximação entre entidades díspares, como a SRA e a FAA, que já haviam participado de manifestações conjuntas, especialmente na década de 90. O ineditismo das manifestações de 2008 se deveu a outros fatores: o recurso a piquetes e bloqueios de estradas, métodos poucos frequentes em manifestações patronais. Mais importante,

---

<sup>59</sup> Além da mobilização das quatro entidades, diversos produtores organizaram manifestações sem articulação prévia com a *Mesa de Enlace*, principalmente na região pampeana, sendo chamados de “autoconvocados”.

essas manifestações adquiriram uma proporção inédita: nunca antes tantos segmentos urbanos haviam aderido a protestos em defesa dos interesses dos produtores agropecuários (Hora, 2010).

De início, o governo considerou que as mobilizações teriam curta duração. Historicamente, o empresariado rural carecia de uma firme organização no nível nacional, dividindo-se entre as quatro entidades representativas. À exceção do governo Alfonsín, nenhum governo enfrentou protestos organizados pelos produtores rurais contra medidas que fossem contrárias aos seus interesses. Ademais, as políticas neoliberais implementadas na década de 90 afetaram a organização e a atuação dessas entidades, especialmente a FAA, enfraquecida pelo desaparecimento de milhares de pequenos produtores, que compunham a sua base (Hora, 2010).

Mesmo no período mais recente, quando diversas medidas adotadas afetavam os interesses dos produtores rurais – como a reintrodução das retenções, no governo Duhalde e a limitação às exportações de carne e trigo, no governo Kirchner –, as entidades tampouco haviam organizado manifestações contundentes, ainda que criticassem as políticas dos governos em questão. Nesse sentido, a forte adesão às manifestações promovidas pela *Mesa de Enlace* surpreendeu não somente o governo, como também os próprios dirigentes das entidades rurais (Hora, 2010).

Diante da dimensão assumida pelos protestos, o governo optou por assumir uma estratégia de confrontação: além de condenar a defesa de interesses próprios por parte do empresariado rural, a presidente também atribuiu um caráter parasitário aos produtores, particularmente de soja. Também atribuiu às entidades ruralistas intensões “golpistas”, acusando-os de haver colaborado com o golpe de 1976. Esta última acusação se dirigia particularmente à SRA e à CRA (Hora, 2010). O governo convocou mobilizações de apoio, organizando manifestações das quais faziam parte setores do peronismo e do sindicalismo. A presidente e seus apoiadores recorriam, de anacronicamente, à dicotomia “povo”/“oligarquia”, à qual Perón havia recorrido em diversas ocasiões<sup>60</sup> (Domingues, 2012).

---

<sup>60</sup> Conforme discutimos nas seções anteriores, essa dicotomia não correspondia mais à realidade da produção agropecuária argentina, liderada por empresários que recorriam a fornecedores multinacionais e organizavam a produção de forma desverticalizada. Além disso, a produção se assentava em inovações tecnológicas semelhantes às mais avançadas técnicas de produção observadas

A introdução das retenções móveis gerou divergências também entre o Executivo Nacional e muitos dos governadores provinciais (de situação ou de oposição)<sup>61</sup>. Por um lado, governadores de províncias produtoras de *commodities* agrícolas – como Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos e Santa Fe – manifestaram publicamente seu apoio às manifestações das entidades ruralistas, rechaçando as retenções móveis (Comienza la., 12 maio 2008). Por outro lado, um grupo de governadores – de províncias como Catamarca, San Juan, Santa Cruz e Salta – demandava que as retenções fossem incluídas no sistema de coparticipação fiscal, esquema que regulamentava há décadas o compartilhamento da arrecadação de impostos (mas não de tarifas alfandegárias) entre a Nação e as províncias (Las provincias..., 05 mar.2008).

No contexto de antagonismo marcante, o governo chegou a rever sua posição, convidando as entidades representativas dos setores rurais para participarem de reuniões. Estas, porém, fracassaram. Em meados de junho, Fernández de Kirchner anunciou que enviaria para o Congresso a proposta de ratificação das retenções móveis. Caso fosse aprovada nas duas casas, a medida seguiria vigente (Cristina anunció..., 18 jun. 2008). Após o envio proposta ao Congresso, o governo acenou com algumas concessões aos pequenos produtores<sup>62</sup> (Negocian con... 30 jun. 2008).

---

no mundo, o que havia viabilizado o cultivo de soja no país. Nesse sentido, os discursos do governo expressavam um desconhecimento da realidade do setor, fomentando a insatisfação dos produtores rurais.

<sup>61</sup> O relacionamento entre o governo, o Congresso e os governadores provinciais sofreu modificações significativas desde a crise de 2001. O cenário de fragmentação do sistema partidário ensejado por aquela crise, no qual o peronismo passava por um duplo processo de ascensão à posição de partido dominante e de emergência das suas disputas internas, permitiu ao governo Kirchner se insular das pressões externas. As negociações para formação de maiorias parlamentares, ainda que instáveis, permitiram a aprovação de sucessivas delegações do Legislativo ao Executivo na condução de temas de política econômica (Bonvecchi & Schijman, 2007). Essas mudanças também impactaram a coordenação do federalismo fiscal, em um quadro no qual a Nação passava a concentrar a maior parte das receitas, recorrendo frequentemente a transferências discricionárias (Palermo, 2010). Nesse sentido, a articulação do empresariado rural contra a cobrança das retenções móveis constituiu-se uma conjuntura crítica que permitiu a expressão dos interesses também dos atores políticos frente o governo.

<sup>62</sup> Primeiro, o governo anunciou um esquema de reembolso a pequenos produtores, com recursos provenientes das retenções. Posteriormente, apoiou a chamada “segmentação”, que estabelecia um teto às retenções móveis impostas aos pequenos produtores (Negocian con... 30 jun. 2008). Segundo a proposta do governo, as retenções máximas para produtores com propriedades inferiores a 150



Na Câmara dos Deputados, a proposta do governo foi aprovada, contando com 129 votos a favor, 122 contra e duas abstenções. A existência de uma bancada governista majoritária garantiu sua aprovação, não obstante a dissidência de alguns deputados (El kirchnerismo..., 05 jul. 2008). No Senado, contudo, a disputa prometia ser mais acirrada: embora o governo possuísse a maior bancada, os senadores governistas se dividiam: alguns senadores se manifestavam de forma leal às suas províncias de origem, fortemente impactadas pela cobrança das retenções (Se complica..., 10 jul. 2008). Outros reivindicavam a repartição da arrecadação proveniente dos direitos de exportação com as províncias. Os opositores, por sua vez, buscavam angariar os votos dos dissidentes para frear as retenções móveis.

Em 18 de julho de 2008, o Senado votou a proposta de ratificação das retenções móveis. O painel indicava 36 votos favoráveis, e 36 votos contrários. Coube ao vice-presidente Julio Cobos, que também ocupava a presidência do Senado, exercer o voto de minerva<sup>63</sup>, votando contra as retenções móveis.

A conclusão da votação foi uma derrota do governo. Para os ruralistas, entretanto, a votação no Congresso não encerrava suas demandas, ainda que sua articulação tenha se arrefecido. O fim da cobrança das retenções móveis não implicou no encerramento da incidência das retenções, mas somente o retorno à cobrança de alíquotas fixas. Por um lado, choques exógenos ocorridos no segundo semestre de 2008 ajudam a explicar o porquê do enfraquecimento da articulação das entidades patronais: a queda na produção ocasionada pela estiagem e os impactos negativos da crise internacional sobre o crédito e sobre as exportações de *commodities*. Por outro lado, a desarticulação da coalizão opositora se deveu também a uma estratégia relativamente bem-sucedida do governo nacional, que introduziu incentivos às províncias e aos pequenos produtores.

---

hectares, nos Pampas, e até 350 hectares, nas demais regiões, seriam de 35% (Qué cambió... 22 jun. 2008).

<sup>63</sup> Uma peça-chave da engenharia institucional argentina é o “voto de minerva” conferido ao vice-presidente. Em caso de empate nas votações no Senado, cabe ao vice-presidente decidir pela aprovação ou não da proposta em questão. Julio Cobos, o dissidente radical que havia sido eleito na chapa de Cristina Kirchner, vinha se distanciando do governo, declarando publicamente que o tema das retenções deveria ser objeto de diálogo entre governo e produtores rurais (Cobos: el... 27 jun. 2008).

Diante da queda da produção e das exportações ocasionada pelos choques exógenos pontuados no parágrafo, a *Mesa de Enlace* voltou a se articular. Para além da questão da cobrança das retenções, as novas manifestações demandavam o fim das restrições impostas pela ONCCA, rechaçando a intervenção estatal no setor (Gras & Hernández, 2009).

As novas manifestações, porém, não alcançaram a mesma intensidade observada no começo de 2008. O governo nacional empreendeu diversas ações que contribuíram para a desarticulação da coalizão opositora. Pouco após a derrubada das retenções móveis, o governo Fernández de Kirchner decidiu eliminar a cobrança de retenções sobre as exportações de leite – que não eram objeto da Resolução 125 – e reduzir as alíquotas incidentes sobre a exportação de trigo (Gras & Hernández, 2009). Ainda em 2008, o governo criou a *Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar*, voltada para a promoção de políticas de fomento à produção de pequenos e médios produtores. Em dezembro daquele ano, foram introduzidos os programas *Trigo Plus* e *Maíz Plus*, que concediam incentivos fiscais aos produtores de milho e trigo, visando estimular a expansão da sua produção.

Em 2009, o governo empreendeu também uma importante iniciativa voltada para romper o vínculo entre diversos governadores provinciais e o empresariado rural, com a criação do *Fondo Federal Solidario*. Este fundo destinava 30% das receitas advindas das retenções incidentes sobre as exportações de soja para o financiamento de investimentos em infraestrutura sanitária, educacional, hospitalar e viária. Desta forma, o governo nacional pretendia transferir para os cofres provinciais parte da receita auferida pelos exportadores de soja – o cultivo mais rentável no país –, criando uma situação de oposição de interesses entre os governos provinciais e os produtores rurais.

Também em 2009, foi criado o *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*. O novo ministério foi encarregado da elaboração e implementação de uma política setorial, que deveria contar com a participação dos atores interessados. Essa iniciativa de fortalecimento institucional e de retomada da interlocução entre o Estado e o empresariado rural contribuiu para o esvaziamento da *Mesa de Enlace*. Em 2011, o governo apresentou o *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2020)* (PEA), elaborado em colaboração com burocracias provinciais e com diferentes atores sociais (Lattuada & Nogueira, 2012).

Cumprе salientar que, não obstante a retomada do papel do Estado na promoção da política setorial para a produção agropecuária, o processo foi marcado por aproximações, mas também por tensões: o plano não dispõe de um detalhamento sobre como a implementação das políticas definidas e, ademais, despertou diferentes manifestações por parte das entidades integrantes da *Mesa de Enlace*: a FAA colaborou com o governo na elaboração da PEA, participando de reuniões técnicas, mas se absteve de apoiá-lo politicamente. A CONINAGRO também colaborou para o desenho geral da política setorial, ainda que publicamente tenha mantido a oposição frente ao governo. A SRA, por sua vez, se opôs à iniciativa do governo, rechaçando a coordenação da política setorial pelo Estado. Considerou, ademais, que a PEA tinha como único objetivo cooptar determinados setores e esvaziar a *Mesa de Enlace*. Mesmo assim, alguns de seus membros participaram, na qualidade de especialistas, de reuniões ocorridas no âmbito do *Consejo Provincial del Sistema Productivo*. A CRA se somou à SRA no rechaço à política setorial proposta pelo governo, embora também tenha participado de reuniões técnicas no nível provincial (Mediavilla, 2013).

O conflito em torno das retenções móveis ensejou ajustes na estratégia do governo Fernández Kirchner, com a introdução de medidas voltadas para a retomada do papel do Estado na articulação de políticas setoriais. Cumprе destacar que a aproximação com o empresariado rural encontrou barreiras não somente em razão do contexto prévio de conflito, mas, principalmente, em razão de divergências fundamentais entre os interesses de alguns destes atores – destacadamente a SRA e CRA – e o Novo Desenvolvimentismo. De fato, estes atores defendiam a *retração* do papel do Estado na esfera produtiva, o que favorecia a posição dos produtores orientados para o abastecimento de mercados externos. Nesse sentido, tanto a cobrança de tributos sobre as exportações como a retomada do papel do Estado no planejamento setorial eram considerados negativos por essas entidades. Em contraposição, a requalificação das capacidades estatais no que tange à política agroalimentar e agroindustrial encontrou receptividade entre produtores menores, reunidos principalmente na FAA, os quais rechaçavam a etapa neoliberal e defendiam a retomada dos incentivos estatais à produção agropecuária, incluindo aí a participação dos pequenos e médios produtores. Em síntese, a retomada do papel do Estado no planejamento setorial despertou as divergências entre as entidades patronais do campo,

dificultando sua ação coletiva e a formação de uma coalizão opositora que definisse uma agenda comum.

## **CONCLUSÕES**

Neste artigo, buscamos compreender a articulação de uma coalizão de oposição à retomada da capacidade da tributação na Argentina, no contexto da adoção de uma estratégia neodesenvolvimentista. Esta coalizão foi liderada pelas principais entidades representativas do empresariado rural, que resistiram à imposição dos custos do aumento da tributação por meio da cobrança das retenções às exportações de *commodities*, em particular do mecanismo conhecido como retenções móveis.

Argumentamos que diversos fatores permitiu a emergência de uma coalizão de oposição à cobrança das retenções móveis. Um conjunto de modificações observado ao longo da trajetória histórica no plano da definição dos interesses – transformações na estrutura fundiária, que permitiram aproximação entre os interesses do empresariado rural – e do relacionamento Estado/empresariado rural no marco da política setorial – a substituição da coordenação pelo Estado, mesmo durante o longo período de instabilidade institucional, pela retração da capacidade de planejamento estatal das políticas setoriais, no período neoliberal – ajuda a explicar as razões por trás do conflito entre o empresariado rural e o governo Fernández de Kirchner, expresso no rechaço ao modelo neodesenvolvimentista adotado (por parte da SRA e CRA) e nas críticas à ausência de esforços para reconstrução das capacidades estatais na definição de uma política agropecuária capaz de reverter o legado negativo deixado pelo período predecessor (dirigidas pela FAA e, em menor medida, CONINAGRO).

O processo de ampliação da capacidade tributária do Estado argentino foi recebido pelos produtores rurais como uma iniciativa confiscatória, sem qualquer contrapartida para o setor agropecuário. As retenções, vistas pelo empresariado rural pelo prisma da política setorial, foram interpretadas pelos governadores provinciais pelo ângulo do federalismo fiscal. A maior importância das retenções na arrecadação total se inseria no rol de iniciativas promovidas pelo governo nacional para centralizar o federalismo fiscal, tornando as províncias dependentes das suas transferências discricionárias. As manifestações organizadas pela *Mesa de Enlace* implicaram, para os

governadores, em uma oportunidade para expressão dos seus interesses federativos, seja através do reclamo pelo fim da cobrança das retenções móveis, seja pela demanda para sua inclusão no esquema de compartilhamento de impostos.

Diante da crise política e da permanência do locaute, o governo cedeu. Em uma das poucas ocasiões desde que a *Frente para la Victoria* havia chegado ao poder, o processo de centralização das decisões se reverteu: a despeito das regras institucionais que concediam autonomia ao Poder Executivo na definição dos direitos de exportação, o governo buscou a ratificação parlamentar da Resolução 125. Esse movimento, porém, revelou a fragilidade da coalizão parlamentar *kirchnerista*, construída a partir da concessão de benefícios seletivos aos deputados e senadores que lhe concedessem apoio. No auge da crise, membros da base governista – incluindo aí o vice-presidente Julio Cobos – posicionaram-se contra o governo.

Com o fracasso no Senado e a derrubada das retenções móveis – consequência do poder de veto exercido pelo empresariado rural –, o governo Fernández de Kirchner modificou sua estratégia, passando a implementar mudanças institucionais que iam ao encontro dos interesses de alguns dos setores do empresariado rural que, de fato, não guardavam diferenças fundamentais em relação à estratégia neodesenvolvimentista levada a cabo pelo governo. Ademais, adotou uma estratégia que permitiu o esvaziamento do relacionamento entre os governadores provinciais e o empresariado rural. Não foi capaz, porém, de articular um consenso em torno da política agrícola, retomando o papel do Estado na coordenação dos diferentes interesses dos produtores rurais.

**Data de emissão:** 22 de Novembro de 2014

**Data de aprovação:** 06 de Abril de 2015

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. *Esquema de retenciones móviles para productos primarios y sus derivados*. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<http://bucket.clanacion.com.ar/common/anexos/Informes/85/37085.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

BARSKY, Osvaldo; DÁVILA, Mabel. *La Rebelión del Campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 2008.

BALESTRO, Moisés. “Instituições do Estado desenvolvimentista na América Latina no contexto pós-neoliberal: os casos do Brasil e Argentina em perspectiva comparada”. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, vol.6, n.2, 2012.

BISANG, Roberto. “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?” In: KOSACOFF, B. (ed). *Crisis, recuperación y nuevo dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, 2008, p.187-260.

BONVECCHI, Alejandro; SCHIJMAN, Augstina. “Unilateralidad Presidencial y Fragilidad Coalicional: Las Decisiones Económicas del Congreso durante el Gobierno de Kirchner”. In: VIII CONGRESSO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2007, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político, 2007.

BOSCHI, Renato. *Desenvolvimento, pactos políticos e re-industrialização: desafios para o Brasil*. Apresentado no 9º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.../Painel%204%20-%20Renato%20Boschi.pdf>>. Acesso em: 02 out.2014.

BOSCHI, Renato. Estado “Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres”. *Ponto de Vista*, Rio de Janeiro, n.02, fev.2010.

BOSCHI, Renato. “Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina”. In: \_\_\_\_\_ (org.) *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. “Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina”. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, p. 305-322, 2008.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. “Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes de Brasil e Argentina”. In BOSCHI, Renato; BUSTELO, Santiago. *Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil”. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, especial em português, 2010, p.58-72.

BRISOLA, Marlon; BALESTRO, Moisés. “Capacidade estatal, coesão empresarial e coordenação Estado-indústria: dimensões analíticas comparadas em um período de desenvolvimento econômico no Brasil e na Argentina”. In BOSCHI, Renato; BUSTELO, Santiago. *Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés; MALAGUTI, Mirelli. “A Argentina e o Novo Desenvolvimentismo”. In: XXXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2007, Recife. *Anais...* Recife: ANPEC, 2007.

DOMINGUES, José Maurício. “Imaginário e poder na Argentina kirchnerista”. *Insight Inteligência*, v.56, p. 87-95, 2012.

DINIZ, Eli. “Desenvolvimento e Estado Desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, n.47, p.09-20, set.2013.

EVANS, Peter. *Construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas*. 2012 Berkeley 2012. Disponível em: <<http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/evans/EVANS%20Estado%20de%20Desenvolvimento%20no%20Seculo%2021%20Portuguese%20%20Hucitec%202012.pdf>> Acesso em: 05 maio 2015.

FAIR, Hernán. “El conflicto entre el gobierno y el campo en argentina. lineamientos políticos, estrategias discursivas y discusiones teóricas a partir de un abordaje multidisciplinar”. *Iberoforum*, v.03, n.06, p. 82-106, 2008.

FÉLIZ, Mariano. “El nuevo desarrollismo como superación dialéctica del neoliberalismo en Argentina”. In: RAMÍREZ, Luiz Enrique (coord.). *Relaciones Laborales*. Una visión unificadora. Buenos Aires: Euros Editores, 2010, p.09-25.

GRAS, Carla; HERNÁNDEZ, Valeria. “‘Son los piquetes de la abundancia’. Actores y Estado en el conflicto agrario en Argentina”. In: XXIX CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Rio de Janeiro: Latin American Studies Association, 2009.

GROTTOLA, Leonardo. “Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010)”. In: V CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 2010, *Anales...* Buenos Aires: ALACIP, 2010.

HORA, Roy. “La crisis del campo del otoño de 2008”. *Desarrollo Económico*, v.50, n.197, p. 81-111, 2010.

JONES, Mark; SAIEGH, Sebastian; SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano. “Amateur legislators – professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system”. *American Journal of Political Science*, v.46, n.03, p.656-669, Jul.2002.

LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena. “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. *Estudios Rurales*, v.01, n 01, p.30-54, 2011.

LÓDOLA, Agustín. *Contratistas, cambios tecnológicos y organizaciones en el agro argentino*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008, 47p. (Documento de proyecto).

MEDIAVILLA, María Eugenia. “Alianzas público-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020”. *Revista SAAP*, v.07, n.01, p.97-130 2013.

PALERMO, Vicente. “De Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner. La política de la contraposición”. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.09, p.01-15, set. 2010. Disponível em:

<[http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/78\\_analises\\_AC\\_n\\_9\\_set\\_2010.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/78_analises_AC_n_9_set_2010.pdf)>.

Acesso em 11 out.2010.

RAPOPORT, Mario. “Un pasado de retenciones”. *Página/12*, Buenos Aires, 18 maio 2008.

RECA, Lucio; PARELLADA, Gabriel. “La agricultura argentina a comienzos del milenio: logros y desafíos”. *Desarrollo Económico*, v.40, n.160, p.707-737, 2001.

SCHORR, Martín. “Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad”. *Voces en el Fénix*, 2012.

SCHVARZER, Jorge. “Nuevas perspectivas sobre el origen del desarrollo industrial argentino (1880-1930)”. *Anuario IEHS*, n.13, p.77-97, 1998.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. “Por que Novo Desenvolvimentismo?” *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.27, n.04, oct./dez. 2007, p.507-524.

SILVA, Roberta R.M.” A trajetória institucional da tributação no Brasil e na Argentina”. In BOSCHI, Renato; BUSTELO, Santiago. *Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SOUZA, Celina. “Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença”. *Texto para Discussão IPEA*, Rio de Janeiro, n.2035, 2015.

#### Textos de jornais;

CAMBIAN LAS retenciones para evitar subas en alimentos y recaudar más. *Clarín*, Buenos Aires, 12 mar. 2008.

COBOS: “EL Gobierno no tiene que buscar votos, sino consensos”. *Clarín*, Buenos Aires, 27 jun. 2008.

COMIENZA LA ronda de diálogo entre los ruralistas y algunos gobernadores. *La Nación*, Buenos Aires, 12 maio 2008.



CRISTINA ANUNCIÓ el envío de las retenciones móviles al Congreso. *Clarín*, Buenos Aires, 18 jun. 2008.

CRONOLOGÍA: LA protesta agraria en nuestra historia. *La Nación*, Buenos Aires, 02 out. 2008.

EL KIRCHNERISMO logró los votos que necesitaba y aprobó las retenciones en Diputados. *Clarín*, Buenos Aires, 05 jul.2002.

LAS PROVINCIAS productoras pedirán que las retenciones sean coparticipables. *Página/12*, Buenos Aires, 05 mar.2008.

NEGOCIAN CON el campo menores retenciones a productores chicos. *Clarín*, 30 jun. 2008.

QUÉ CAMBIÓ el Gobierno sobre el proyecto original. *Clarín*, Buenos Aires, 22 jun. 2008.

SE COMPLICA el voto del oficialismo en el Senado por las retenciones. *Clarín*, Buenos Aires, 10 jul. 2008.

“SON PIQUETES de la abundancia”. *Clarín*, Buenos Aires, 26 mar. 2008.

# Movimentos indígenas na América Latina em perspectiva regional e comparada<sup>64</sup>

---

Cristhian Teófilo da Silva<sup>65</sup>

## Resumo

Este artigo visa reunir argumentos para construção de uma abordagem comparativa e compreensiva aos movimentos indígenas na América Latina como movimentos sociais anticolonialistas. Os argumentos serão apresentados em duas partes consecutivas. A primeira trata da permanência da colonialidade do poder na economia política dos Estados nacionais na América Latina, articulada que está ao padrão de poder vigente no sistema mundial. A segunda enfatiza os modos diversos como os movimentos indígenas vinculam suas reivindicações por terras e cidadania em lutas por autodeterminação e autonomia segundo uma lógica anticolonialista. Conclui-se que a operacionalização dos direitos indígenas na região está atrelada à superação do padrão de poder capitalista mantido e estimulado pelos Estados nacionais com vistas a assegurar a expansão territorial do capitalismo como condição *sine qua non* para sua própria perpetuação.

## Palavras-chave

Movimentos indígenas; dependência; desenvolvimentismo; multiculturalismo; América Latina

\*\*\*

## Resumen

---

<sup>64</sup> Trabalho apresentado no “I Ciclo Internacional de Seminários: Afro-Latino-Américas compartilhadas”, Mesa: “Movimentos sociais, desenvolvimento e democracia na América Latina”, Brasília-D.F., Brasil, 17 a 18 de maio de 2012, coordenado pelo autor.

<sup>65</sup> Professor e ex-diretor do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador - Nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador Associado do Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones (CIÉRA) da Université Laval (ULaval). Conselheiro da seção Etnicidade, Raça e Povos Indígenas (ERIP) da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA) e membro da Comissão de Assuntos Indígenas (CAI) da Associação Brasileira de Antropologia (ABA). É fundador e coordenador do Grupo de Pesquisa (CNPq) e do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Movimentos Indígenas, Políticas Indigenistas e Indigenismo (LAEPI). Atualmente, desenvolve pesquisa, com recursos do CNPq, sobre reservas e terras indígenas, políticas indigenistas e regimes de indianidade no Brasil, nos E.E.U.U., no Canadá e no Québec. Possui quatro livros publicados no Brasil (dois como autor e dois em parceria como organizador) e artigos científicos, capítulos de livros e resenhas publicados na Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México e Suécia. Contato: silvact@unb.br

Este artículo tiene como objetivo reunir argumentos para la construcción de un enfoque comparativo y comprensivo de los movimientos indígenas en América Latina como movimientos anticoloniales. Los argumentos se presentan en dos partes consecutivas. La primera trata de la permanencia de la colonialidad del poder en la economía política de los Estados nacionales en América Latina, que se articula con el patrón de poder del sistema mundial. La segunda hace hincapié en las distintas formas en las que los movimientos indígenas unen sus reclamos por la autodeterminación y la autonomía a sus reclamos por la tierra y la ciudadanía a raíz de una lógica anticolonialista. El artículo concluye que la eficacia de los derechos indígenas se adjunta a la superación del patrón de poder capitalista mantenido y estimulado por los Estados Nación, que tiene por objeto prever la expansión territorial del capitalismo como condición *sine qua non* para su propia perpetuación.

### Palabras clave

Movimientos indígenas; capitalismo dependiente; desarrollismo; multiculturalismo; Latinoamérica

\*\*\*

### Abstract

This article aims to bring together arguments for building a comparative and comprehensive approach to indigenous movements in Latin America as anticolonial movements. The arguments are presented in two consecutive parts. The first deals with the permanence of the coloniality of power in the political economy of national states in Latin America, which is hinged to the power pattern of the world system. The second emphasizes the different ways in which the indigenous movements attach their claims for self-determination and autonomy to their claims for land and citizenship following an anticolonialist logic. The article concludes that the effectiveness of indigenous rights is attached to the overcoming of the capitalist power pattern maintained and stimulated by the Nation States, which seeks to provide for the territorial expansion of capitalism as condition *sine qua non* for its own perpetuation.

### Keywords

Indigenous movements; dependence; developmentalism; multiculturalismo; Latin America

### Introdução

Os Estados nacionais decorrem de processos de centralização de poder que são conflitantes com a heterogeneidade cultural, identitária e ideológica constitutiva das sociedades onde emergem. No continente americano, essa realidade foi agravada por situações coloniais extremamente assimétricas que os precederam e que foram responsáveis pela dispersão, subordinação, invisibilização e transformação - quando não o aniquilamento completo - de sociedades indígenas inteiras, que, em sua maioria, se reorganizaram e passaram a ser classificadas como minoritárias, marginais, étnicas etc., sempre por oposição às identidades e consciências nacionais hegemônicas. Considerado esse pano de fundo, o presente artigo tem como objetivo reconhecer aspectos similares de movimentos indígenas em regiões distintas e distantes da América Latina, como são a Mesoamérica, a região Andina e a região Amazônica, para interpretar o significado dos movimentos indígenas contemporâneos na qualidade de formas anticolonialistas de

resistência ao padrão de poder estatal, o qual precisa ser igualmente explicado e compreendido enquanto padrão hegemônico de dominação interétnica na América Latina.

O artigo será dividido em duas partes. A primeira visa apresentar referências teóricas e conceituais para apreensão da permanência da colonialidade do poder - noção elaborada pelo sociólogo peruano Aníbal Quijano (2005) para se referir ao modo como o capitalismo se valeu de concepções de *raça* para classificar populações em escala mundial com vistas a mobilizar e explorar sua força de trabalho - na economia política dos Estados nacionais na América Latina, articulada que está ao padrão de poder vigente no sistema mundial. A segunda enfatizará os modos diversos como os movimentos indígenas procuraram, desde o período colonial e ao longo do século XX, assegurar sua autodeterminação e autonomia, culminando no comprometimento, no final do século, das comunidades políticas dos Estados nacionais com o reconhecimento de seus direitos coletivos aos territórios tradicionais. O conjunto dessas ações e pressões culminou em seções e artigos exclusivos voltados para os direitos dos povos indígenas nas cartas constitucionais nacionais dos anos 80 e 90 do século passado (Fajardo 2009) e que, mais recentemente, começaram a adquirir peso normativo em âmbito infraconstitucional (Berno de Almeida 2011) e até peso ideológico em projetos de refundação das instituições estatais, para não dizer do próprio Estado, como ocorre na Bolívia contemporânea (Schavelzon 2012 e Amorim 2014).

Como veremos, as mobilizações políticas de indígenas, em diferentes momentos, regiões e países, assumiram um caráter anticolonialista e autonomista, o que não significa dizer separatista ou segregacionista, o que se torna evidente quando examinados em escala regional e à contraluz das políticas neoliberais e dos grandes projetos de desenvolvimento econômico implementados na América Latina.

A partir dessas duas partes, espera-se reunir argumentos para elaboração de uma abordagem comparativa compreensiva aos movimentos indígenas na América Latina como movimentos sociais anticolonialistas - i.e., que definem o modo de produção capitalista como um prolongamento da dominação colonial-, considerando a

centralidade de suas identidades históricas como forma de consciência crítica e fonte contestadora dos processos de construção das sociedades plurais latino-americanas. Espera-se sustentar, neste artigo, a relevância dos movimentos e organizações indígenas como casos singulares para promover um referencial teórico decolonial, não-eurocêntrico e descentrado (Castro-Gómez 2005), uma vez que se originam de povos secularmente submetidos ao padrão de poder colonial e colonialista na região e que ainda hoje são impedidos de decidir autonomamente sobre seus destinos coletivos subsumidos que estão a Estados nacionais economicamente dependentes no sistema capitalista mundial. Refletir sobre as estratégias, discursos e pensamento político de resistência elaboradas pelos povos, movimentos e organizações indígenas para os constrangimentos do poder e da dominação interétnica exercidos sobre eles torna-se um imperativo nestas primeiras décadas do século XXI, quando transformações e crises globais em curso impõem novos desafios à efetivação dos direitos coletivos e da cidadania para os povos indígenas.

### **Neocolonialismo e povos indígenas: A permanência da colonialidade do poder como forma de dominação interétnica na América Latina**

O estudo dos movimentos indígenas contemporâneos não pode abrir mão de uma perspectiva histórica que os contextualize em escala temporalmente mais ampla. Isso ocorre porque tais movimentos não são recentes e muito menos ocasionais. Tal escala vem a ser precisamente a duração longa de mais de “quinhentos anos de colonização” dos territórios indígenas deflagrados com o eurocolonialismo e a expansão do capitalismo na região, onde as relações interétnicas não se desenrolaram de modo idêntico em cada lugar e tampouco de forma inalterada ao longo do tempo, como atestam os estudos sobre o contato interétnico em antropologia, que privilegiam as perspectivas e transformações indígenas nesse e desse processo.

Como se apreende nesses estudos, um padrão colonialista de poder, de fundo eurocolonial, tem sido secularmente acionado na região contra e em desfavor dos povos indígenas, a despeito de suas múltiplas variações. Entretanto, como e porquê tal padrão de poder se reproduz no tempo e dissemina no espaço junto a povos indígenas tão

diferentes e em países tão distintos, e como tais povos passam a se servir da consciência de sua distintividade étnica e cultural para realizar sua política interétnica (ver Sahlins apud Berno de Almeida 2011), constituem questões centrais para se compreender o surgimento dos movimentos indígenas contemporâneos que gradativamente assumem conteúdos ideológicos semelhantes, mesmo em áreas e regiões distintas e envolvendo povos culturalmente distantes.

O que se pretende nesta seção é justamente demonstrar como o padrão de poder engendrado no período colonial por governos europeus e *criollos* são atualizados pelos Estados nacionais sobre os povos e populações indígenas em função da reprodução, no âmbito da economia política, da situação de dependência destes países no sistema capitalista mundial. Este é um aspecto importante a ser apresentado para melhor compreensão dos movimentos indígenas na América Latina, pois a maior ou menor relevância dos movimentos e organizações, bem como suas reivindicações, junto aos governos dos Estados nacionais, varia conforme a maior ou menor relevância do lugar e papel desempenhado pelos povos indígenas (ora como aliados estratégicos em função de seus conhecimentos do terreno e força militar, ora como simples força de trabalho), seus territórios e recursos no processo de desenvolvimento periférico, subsumido que está ao processo mundial de acumulação de capital.

O primeiro aspecto a ser considerado refere-se, portanto, às implicações da posição periférica dos países latino-americanos no sistema capitalista global para a definição da situação subalterna compartilhada dos povos indígenas nas sociedades plurais latino-americanas. Isto significa considerar as dinâmicas específicas do poder estatal na estruturação das relações econômicas internacionais e também das relações interétnicas no plano nacional, regional e local. Esse ponto de partida levará ao questionamento dos significados e consequências para os povos indígenas do fato de serem populações superexploradas economicamente no interior de países tidos como “periféricos”, “subdesenvolvidos”, “dependentes” ou “capitalista associado” nesse sistema. Como indicado inicialmente, o objetivo aqui é reconhecer como se dá a permanência da colonialidade do poder na economia política dos Estados latino-americanos em detrimento dos povos e populações indígenas, onde tal característica refere-se

precisamente à atualização pelos governos dos Estados nacionais dos objetivos, interesses e políticas coloniais para os povos indígenas com vistas a subordiná-los à sua administração para promover o desenvolvimento econômico da sociedade nacional e sua maior inserção na ordem econômica mundial.

Dito isto, para melhor apreensão da duração histórica do problema, devemos atentar para as lições dos estudos comparados da economia política latino-americana realizados no contexto do pós-Guerra e que adotaram o “desenvolvimento” como objeto central de pesquisa. Estes estudos nos ensinam que o “atraso” latino-americano foi resultado da manutenção do padrão de poder colonial exercido para a exploração econômica nas ex-colônias no âmbito do processo mundial de acumulação de capital do século XX. Esta manutenção ocorreu porque, ao contrário do que afirmavam as teorias das vantagens comparativas preconizadas pelo liberalismo econômico dos países centrais ao final do século XIX - em particular David Ricardo, para quem o comércio entre os países pode ser benéfico mesmo quando um deles é mais produtivo do que o outro, como por exemplo, teria ocorrido entre Inglaterra e Portugal à época - , o que ocorreu, conforme análise de Martins (2006), foi uma lenta e progressiva queda dos preços dos produtos primários em relação aos industriais, que se acelerava durante as crises da economia mundial. Por exemplo: “De 1876-1880 a 1911-1913, os preços dos produtos primários haviam se deteriorado em relação aos produtos industriais, caindo de um índice 100,0 para 85,8. Esse índice se deteriora ainda mais durante a crise do entre-guerras, alcançando 64,1 em 1936-1938”. (Martins 2006: 156)

Diante desta realidade, e ainda segundo Martins, a perda de renda dos países periféricos e as barreiras para o seu crescimento, gerando deflação e retração do consumo interno, promoveram tensões sociais que se acumularam e pressionaram movimentos revolucionários na América Latina, África e Ásia (idem: 157). Daí, o neocolonialismo (ao invés do pós-colonialismo, como se poderia supor) ter emergido nos estudos sobre as economias periféricas como noção crítica a um modelo socioeconômico e político de exploração decorrente da assimetria das relações econômicas internacionais, da política das nações hegemônicas ao longo do tempo, dos modelos de exploração econômico-financeira destas nações e das formas de apropriação do excedente econômico

realizadas por elas (Machado 1999: 201).

A partir desta noção, os estudos econômicos latino-americanos, a exemplo da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dedicaram-se a formular em meados do século XX, uma nova doutrina econômica para os países da região com o propósito de alavancar seu desenvolvimento, definido como “crescimento econômico de base industrial”, a exemplo das sociedades capitalistas modernas. Esta doutrina visava promover, através do protagonismo do Estado nacional, uma política de industrialização dirigida com vistas à substituição das importações, o que veio a ser designado como “nacional-desenvolvimentismo”. Esperava-se que esta política superasse os impasses e dificuldades que bloqueavam o desenvolvimento periférico como a industrialização espontânea, a baixa elasticidade-renda dos produtos primários, o excesso de força de trabalho rural nos países periféricos, as políticas protecionistas dos países centrais etc. Entretanto, mais importante que deter-se na doutrina, é a compreensão da realidade latino-americana que lhe serve de base que nos interessa apreender para os fins deste artigo. Esta compreensão nos ensina que:

“Os problemas que levavam a América Latina e a periferia ao atraso derivavam de heranças históricas, como a colonização, e decisões internas equivocadas que beneficiavam grupos parasitários em detrimento da nação. Estes países, ao assumirem sua condição nacional, deveriam superá-los e corrigi-los. Essa retificação não implicava um choque com estruturas internacionais, mas sim com grupos sociais e mentalidades internas. Se tratava de superar uma especialização produtiva que a longo prazo se revelou deletéria, de subordinar o tradicionalismo, ou de controlar pela austeridade as tentações ao consumo que a escassez impulsionava. As soluções variavam tal como o diagnóstico, mas tinham em comum o fato de que significavam o desenvolvimento do poder de decisão nacional: sejam elas as políticas de substituição de importação; ou a reivindicação do capital estrangeiro, visto como um recurso auxiliar, mas necessário, em maior ou menor medida, à formação e expansão da poupança e da renda nacional. A implementação destas soluções levaria à convergência com os padrões econômicos, políticos e sociais dos países centrais e ao desenvolvimento. O subdesenvolvimento se explicava por um atraso na formação das dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais que constituíam a nacionalidade, as quais uma vez estabelecidas implicavam o desenvolvimento.” (Martins 2006:170-171)

Portanto, de um problema a princípio mais econômico do que político (promover o nacional-desenvolvimentismo com uma política de substituição de importações no âmbito dos Estados nacionais, doutrina esta promovida pela CEPAL), a primeira



geração de pensadores da realidade econômica latino-americana promoveram a constatação de uma questão mais política do que econômica: o estabelecimento de uma divisão internacional do trabalho hierarquizada constituída por classes e grupos sociais dependentes do capital estrangeiro e “herdeira histórica” de certo tipo de “mentalidade interna” colonizada. Esta constatação implicou uma rotação de perspectiva que passou a ser empregada na América Latina sobretudo pelas obras de Vânia Bambirra, Theotônio dos Santos, Orlando Caputo e Ruy Mauro Marini, segundo uma orientação marxista, e por Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto e Luiz Carlos Bresser Pereira, segundo uma orientação weberiana. Os estudos destes autores passaram a se debruçar sobre a organização política e social da interdependência econômica global em detrimento dos projetos e interesses políticos nacionais na periferia do sistema mundial. Isto é, buscavam explicar como o sistema mundial faz para se expandir às custas da apropriação do excedente de países que o produzem em prejuízo próprio. Em suma, tratava-se de explicar como se produzia e reproduzia dialeticamente (em termos marxistas) ou politicamente (em termos weberianos) o desenvolvimento dependente dos países latino-americanos na nova ordem econômica mundial, o que representou um “salto na compreensão da realidade latino-americana” (*idem*: 170) a partir de um novo enfoque.

Dito de outro modo:

“O enfoque da dependência colocou a questão sob outro prisma. Ele assinalava que o desenvolvimento do capitalismo havia estabelecido uma divisão internacional do trabalho hierarquizada constituída por classes e grupos sociais que se articulavam em seu interior, mas que pertenciam, muitas vezes, à estruturas jurídico-políticas distintas. Esta divisão do trabalho se expandia e implicava a circulação de capitais e de mercadorias em seus limites.” (*idem*: 171)

Este enfoque se mostrou fundamental para explicar as articulações do capitalismo global com os Estados nacionais em escala mundial e seus efeitos para a formação do subcapitalismo característico da região. Escapa a esta perspectiva, entretanto, reconhecer que à hierarquização no plano internacional se dá igualmente (e talvez, mimeticamente) uma hierarquização nos planos nacionais acarretando uma estratificação étnica e social da população, precisamente aquilo que noções como a de

“colonialismo interno” de Pablo González Casanova (1963) ou de “colonialidade do poder” de Aníbal Quijano pretendem elucidar. Este efeito hierarquizador das diferenças incide diretamente sobre a realidade dos povos indígenas, e outras populações étnica ou racialmente diferenciadas, na América Latina, podendo ser aferido na expropriação de territórios e recursos dessas populações, mas sobretudo pela superexploração do trabalho a que são submetidos, não só os povos indígenas, mas toda a classe trabalhadora, rural e urbana. Esta superexploração do trabalho, enquanto categoria central do capitalismo dependente (Almeida Filho 2013) como a compreendeu Marini (1973), refere-se à queda dos preços da força de trabalho abaixo de seu valor de modo a regular a força de trabalho para sustentar a taxa de lucro da burguesia dependente articulada que está ao capitalismo internacional. Isto significa dizer que a pobreza latino-americana seria resultado de uma forma específica de exploração, na qual, segundo Osorio (2013: 49), o valor da força de trabalho é *violado*:

“Tal violação pode ocorrer por diversos mecanismos, seja no mercado – no momento de sua compra e venda –, seja no próprio processo de trabalho – por um desgaste ‘anormal’, extensivo ou intensivo. Em todo caso, o salário recebido já não é equivalente ao valor da força de trabalho, não cobre seu valor diário ou seu valor total.” (*idem*)

No que concerne aos povos indígenas temos que esta relação de violação é intensificada em decorrência das características específicas que assume o capitalismo dependente em sociedades plurais. Esta esfera do problema ainda se mostra pouco abordada nos estudos sobre dependência que desconsideram o papel dos povos indígenas e seus territórios e recursos naturais como parte do processo e do problema histórico de expansão civilizatória do capitalismo, que implicou a constituição de sociedades simultaneamente periféricas ao sistema mundial e internamente desiguais.

Dito de outro modo, se os estudos dependentistas acertam ao elucidar o modo como distintos ciclos econômicos e formas de superexploração do trabalho são tecidas em um jogo de poder e ideologias que organizam grupos econômicos e setores produtivos da sociedade e os articulam a outros grupos e setores dominantes no sistema mundial, eles detêm-se ante a análise, necessária, de como o poder se impõe a partir destes grupos sobre populações que não compartilham do horizonte social e cultural dos primeiros. Isto implica perguntar como se legitima a dominação interétnica? Nesse sentido, pode

ser dito que os estudos dependentistas reproduzem, inconscientemente ou não, uma perspectiva hegemônica sobre os povos indígenas que os situam no passado como sociedades que “contribuíram e participaram” do processo colonial, mas que não fariam parte do processo neocolonial e de expansão capitalista em curso, sendo inclusive “obstáculos” ao seu desenvolvimento.

Eric Wolf, em seu livro: “Europe and the People Without History” (“Europa e a gente sem história”), publicado em 1982, é quem nos possibilita corrigir o ponto cego da perspectiva dependentista ao descrever o papel ativo que tiveram sociedades indígenas e grupos étnicos, de grande ou pequena escala demográfica, no estabelecimento da globalização moderna, na qual o capitalismo emergiu como a principal ideologia de desenvolvimento.

Outros pesquisadores, em particular latino-americanos, também se dedicaram a compreender as relações interétnicas entre povos indígenas e segmentos das sociedades colonizadoras segundo concepções de “zonas de refúgio”, “colonialismo interno”, “fricção interétnica”, “frentes de expansão”, “controle cultural de processos étnicos”, “situação histórica”, entre outras, (ver Aguirre Beltran 1967; González Casanova 1963; Cardoso de Oliveira 1964; Darcy Ribeiro 1970; Bonfil Batalla 1987; Oliveira Filho 1988 etc.). Outros mais, no âmbito da antropologia de inspiração marxista, que também orienta Wolf, se dedicaram a compreender o processo de expansão territorial do capitalismo e seus efeitos, via de regra violentos, de transformação social a partir de formas paradoxais de combinar velhas práticas de exploração da força de trabalho (como a escravidão) a conhecimentos e tecnologias avançados de produção (ver Velho 1976; Sigaud 1977; Martins 1980 etc.).

Porém, se o enfoque dependentista se mostra limitado para apreender o papel dos povos indígenas no processo de hierarquização da divisão internacional do trabalho, a limitação dos estudos do contato interétnico e do desenvolvimento capitalista se dá pelo seu alheamento à consideração do Estado como poder estruturante das situações de confronto entre ideologias nacionalistas de desenvolvimento econômico e projetos de vida e resistência cultural dos povos indígenas. Na verdade, os estudos antropológicos e

sociológicos sobre o desenvolvimento capitalista nas áreas rurais seriam aqueles que melhor poderiam contribuir para nossa compreensão dessa dimensão das relações interétnicas, mas estes trabalhos simplesmente detiveram-se etnograficamente sobre outras realidades, na qual os povos indígenas não estavam presentes ou se mostravam ainda etnicamente invisibilizados como sujeitos históricos e políticos (Martins 1993).

Sendo assim, o enfoque dependentista se mostra limitado por uma visão homogeneizadora da diversidade étnica como “classe trabalhadora” ou “exército de reserva”, enquanto os estudos do contato interétnico são limitados a uma visão microsociológica, principalmente, pela ênfase dada às instituições de fronteira na qualidade de “agências e agentes de contato” como são as frentes de atração, os postos indígenas, a força militar e policial, os postos de fiscalização aduaneira etc. O mesmo pode-se dizer do modo como são pensadas as igrejas em suas mais variadas concepções, divisões e formas, e o comércio. A perspectiva etnográfica nestes casos se restringiu a observar os processos de “mudança”, seja social ou cultural, no “interior” das comunidades e aldeias indígenas, ocasionado por estas agências e agentes de contato, o que ensejava uma preocupação moral e política com a sobrevivência mesma destas populações (Ramos 2011), porém alheia aos processos e conexões extra locais e regionais que produzem sociologicamente a situação observada.

Desse modo, o trabalho de Wolf, mesmo publicado no início dos anos 80 do século XX, continua se mostrando exemplar e raro para a compreensão tanto dos modos como sociedades indígenas e comunidades tradicionais são transformadoras e se transformam em sua interação com fluxos globais de trocas, quanto como sociedades plurais se organizam a partir da segmentação étnica do mercado de trabalho, que emprega rotas e circuitos globais de trocas de objetos, mercadorias, técnicas e pessoas para sua reprodução e produção de “riquezas”, com impactos avassaladores no esgotamento de recursos naturais e sociedades. O estudo de Wolf é importante, sobretudo, por revelar

como os processos de produção e circulação reorganizam as relações de trocas e guerras intertribais à luz da nova conjuntura econômica imposta pela expansão eurocolonial<sup>66</sup>.

Na terceira parte do livro, dedicada ao “capitalismo” como modo de produção decorrente desses processos intercontinentais lê-se, em seu parágrafo de abertura, a definição essencial do capital como a compra da força de trabalho para fazê-la funcionar para seus propósitos (Wolf 1982: 354). Wolf argumenta que os mercados criam a ficção de que esta relação de compra e venda de força de trabalho é simétrica, quando na verdade ela expressa uma relação assimétrica entre classes sociais. Se no contexto da revolução industrial tal relação é acentuada pelas diferenças econômicas, no contexto do colonialismo, as diferenças econômicas são solapadas por diferenças socioculturais entre colonizadores e colonizados, o que leva os primeiros a adotar medidas de “reposição” da força de trabalho através de práticas de apropriação/importação, em muitos casos forçada, da força de trabalho nativa ou indígena e estrangeira, constituindo os “novos trabalhadores” do capitalismo mundial.<sup>67</sup> Estas medidas se apoiam em concepções de superioridade racial por parte dos colonizadores, como nos lembra Quijano o que também foi observado por Georges Balandier em seu clássico estudo sobre a “situação colonial” que adota o fenômeno global da expansão da colonização europeia como eixo temático de análise (Balandier 1966).

Nos países examinados por Wolf (Estados Unidos, África do Sul, Brasil e China, particularmente) a abolição jurídica e política da escravidão não implicou, necessariamente, a erradicação das condições, valores e práticas da escravidão com relação às novas classes trabalhadoras composta por imigrantes e antigos escravos ou servos, o que tende a perenizar estruturas sociais racial e etnicamente segmentadas. Sendo assim, para Wolf, as transformações colonialistas/capitalistas sobre o mundo do

---

<sup>66</sup> Para uma contribuição deste mesmo teor, ver também o livro de Bruce Trigger (1985), o qual limita-se a discorrer sobre o comércio de peles entre povos algonquinos, iroqueses e europeus nos vales dos rios São Lourenço e Hudson dos séculos XVI, XVII e XVIII. Na América do Sul, em particular na região do médio rio Amazonas e do maciço guianense, ver o livro de Nádia Farage (1991) que detém-se nas relações interétnicas e eurocoloniais portuguesas, holandesas, espanholas e inglesas numa região marginal da economia colonial.

<sup>67</sup> O trabalho de Michael Taussig (1987) se detém, entretanto, no extremo da violência colonial que se dispõe, paradoxalmente, a aniquilar a força de trabalho nativa mesmo quando esta é escassa.

trabalho se apoiaram sobre uma ampla segmentação étnica do mercado de trabalho em escala global. As sociedades plurais assim constituídas transformam-se em verdadeiros repositórios de força de trabalho para os empreendimentos capitalistas, nas quais:

“ ‘Indians’ and ‘Negroes’ are thus confined to the lower ranks of the industrial army or depressed into the industrial reserve. The function of racial categories within industrial capitalism is exclusionary. They stigmatize groups in order to exclude them from more highly paid jobs and from access to the information needed for their execution. They insulate the more advantaged workers against competition from below, making it difficult for employers to use stigmatized populations as cheaper substitutes or as strikebreakers. Finally, they weaken the ability of such groups to mobilize political influence on their own behalf by forcing them back into casual employment and thereby intensifying competition among them for scarce and shifting resources (...)” (Wolf 1982: 381).

O processo segundo o qual novas classes trabalhadoras etnicamente segmentadas são criadas continua até hoje, acompanhando o ritmo da acumulação capitalista, que define para quais regiões do globo o capital e os trabalhadores etnicamente segmentados e racialmente estigmatizados irão migrar, assim como quais populações serão mobilizadas em acordo com estas movimentações, o que vem a promover novas formas de diversidade, gerando situações inusitadas de governabilidade para os Estados nacionais, que assumem, neste cenário, um papel central. De acordo com a perspectiva de Wolf, os Estados são definidos no âmbito do capitalismo como aparatos de manutenção e regulação da mobilização capitalista do trabalho social e dos conflitos e tensões geradas com esta mobilização. O Estado capitalista existe para assegurar a dominação de uma classe sobre outra, ainda que cada Estado exerça essa dominação de modo diferenciado e com diferentes resultados (*idem*: 308).

Ao se vincular esta contribuição de Wolf às interpretações dos estudos sobre a dependência e o neocolonialismo na América Latina, anteriormente vistos, reunimos os argumentos necessários para explicar como o padrão de poder colonial se produz e perpetua na economia política da região. Isto significa que podemos sintetizar o processo histórico de reprodução material e simbólica da dominação interétnica do seguinte modo:

1º) Com o estabelecimento das situações coloniais foram impostos modos de exploração econômica a partir da hierarquização das sociedades coloniais que estavam desse modo sob o controle das metrópoles colonizadoras. Esta hierarquização no plano externo implicava a especialização das economias colonizadas como fornecedoras de produtos primários às custas da exploração, via de regra extrativista e agrícola, da força de trabalho indígena ou africana ou estrangeira realocada, e das metrópoles como vendedoras de mercadorias com o respectivo controle do comércio internacional. Ganhou força neste contexto a ideologia liberal das vantagens comparativas e o modo de exploração foi apoiado por sistemas jurídicos e políticos estrangeiros ou mistos que legitimaram a ideia de superioridade racial dos grupos dominantes deste sistema;

2º) Com a independência jurídica e política por parte das elites e burguesias *criollas*, a forma de exploração econômica das classes trabalhadores etnicamente segmentadas foi mantida internamente, pois constituía a base da estrutura social das ex-colônias enquanto sociedades plurais. Os sistemas jurídicos também foram mantidos e os sistemas políticos foram adaptados sem grandes rupturas em termos de distribuição do poder, preservando o *status quo* dos grupos dominadores (mas não dominantes do sistema). Esta situação preservou a forma hierarquizada da divisão internacional do trabalho que subespecializava as “colônias” e fortalecia as metrópoles. No plano interno, entretanto, classes e grupos sociais dependentes do capital estrangeiro se converteram em “herdeiros históricos” de certo tipo de “mentalidade colonizada” que apenas logrou transformar as economias “coloniais” em economias “periféricas” ou “dependentes”;

3º) Os ciclos de expansão e retração da acumulação capitalista em nível mundial, induziu as economias periféricas a realizar “industrializações espontâneas”, que se mostraram incapazes de promover melhorias substantivas ou duradouras nos níveis de vida das sociedades plurais periféricas como um todo, mas que criaram a aparência de modernização em certas regiões e microrregiões ao mesmo tempo em que acentuaram a superexploração do trabalho para conservar e mesmo ampliar a taxa de lucro da burguesia dependente e do capitalismo transnacional em outras áreas periféricas a essas regiões e microrregiões. Nestes ciclos, se deu retração do consumo e depreciação de

salários como forma de preservar o lucro, promovendo tensões e revoltas populares urbanas e no campo;

4º) Com as revoltas, o aparato Estatal passa a ser mobilizado para promover a administração dos conflitos. Os sistemas políticos e jurídicos são tensionados e, via de regra, instados a recrudescer leis e penas para reprimir a “violência” e a “desordem” de grupos tidos como “não civilizados”, “bárbaros”, “atrasados” ou “marginais”. Neste momento, ideias, valores e representações de classe são acionadas em defesa da integridade nacional contra as ameaças da fragmentação decorrente dos segmentos subalternos, étnica e racialmente segmentados como cidadãos de segunda classe. Com o uso legitimado da violência estatal as revoltas, manifestações protestos são reprimidos e debelados e o *status quo* de superexploração da força de trabalho e expropriação de recursos e territórios é mantido.

O resultado veio a ser aquilo que Aníbal Quijano define como a “colonialidade do poder” característica da região. Este padrão histórico de poder articula:

“1) (...) a idéia de ‘raça’ como fundamento do padrão universal de classificação social básica e de dominação social; 2) o capitalismo, como padrão universal de exploração social; 3) o Estado como forma central universal de controle da autoridade coletiva e o moderno Estado-nação como sua variante hegemônica; 4) o eurocentrismo como forma hegemônica de controle da subjetividade/intersubjetividade, em particular no modo de produzir conhecimento.” (Quijano 2002: 04)

Este padrão de poder não se instaurou, como analisado anteriormente por historiadores, economistas e cientistas sociais, como resultado de um “faça-se” dos países colonizadores. Uma longa história transformou os países latino-americanos em economias periféricas e os territórios indígenas em áreas marginais destas economias. Este processo, de início, envolveu os povos indígenas em reelaborações e reinterpretções de sua geopolítica intertribal em função de novas alianças interétnicas com comerciantes, militares, religiosos e colonos europeus, e depois, também, com segmentos provenientes da própria sociedade colonial. Diante de novos contextos de relações interétnicas e intertribais, perturbado por guerras e epidemias e por uma nova situação de distribuição de poder, políticas de colonização constituíram o golpe



derradeiro sobre a autonomia indígena em diferentes momentos e lugares, acompanhando as sucessivas frentes de expansão das economias nacionais periféricas. Neste périplo, as fazendas, garimpos, companhias, barracões, missões, presídios e fortes alteraram muito pouco seu papel de entrepostos de fronteira da administração colonial em seus propósitos de assegurar o desenvolvimento econômico das nações latino-americanas em construção.

Sendo assim, quando observados desde a perspectiva da economia política e da antropologia, o caráter regional quase uniforme do tratamento desigual dispensado pelos Estados nacionais nas economias dependentes latino-americanas aos povos e populações indígenas passa a ser evidenciado à medida que se reconhece o mecanismo de auto-reprodução da dependência pela expansão territorial expropriadora promovida pelo modo de produção capitalista que reproduz, também desse modo, as condições para promover a superexploração e segmentação étnica do mercado de trabalho de sociedades profundamente transformadas pelo contato. Com esta análise, nota-se, com outras palavra, o *modus operandi* da colonialidade do poder nas relações interétnicas.

Na América Latina, o indigenismo e as políticas indigenistas assumiram e assumem papel central precisamente nesse modo de operar ou disciplinarizar (Lima 1995) os processos internos de desenvolvimento econômico e construção nacional a partir de políticas liberais, nacional-desenvolvimentistas e, mais recentemente, neoliberais, contribuindo para a criação e regulamentação de mercados (de terras e *commodities*, sobretudo) e para a constituição de classes trabalhadoras etnicamente segmentadas, dentre as quais se veem subordinados os povos indígenas.

Por outro lado, as mobilizações sociais e lutas políticas dos povos indígenas e de indígenas desterritorializados face às condições de trabalho impostas pelo subcapitalismo latino-americano foram e seguem sendo pensadas antropologicamente, como reação local de grupos, organizações e povos específicos diante de situações

históricas supostamente únicas, o que nos remete ao peso do eurocentrismo na percepção e representação encapsulada de realidades “não-Ocidentais”.<sup>68</sup>

Esta parte buscou elucidar o papel central que os Estados nacionais latino-americanos realizam na manutenção da divisão internacional do trabalho, no plano externo; e, com a contribuição de Wolf, vincular este papel do Estado ao processo de integração sociopolítica de territórios e populações etnicamente segmentadas e que são superexploradas no plano interno. Apresentado este cenário, passaremos à consideração dos movimentos e organizações indígenas como respostas contra-hegemônicas que visam reequilibrar as assimetrias do poder advindas da exploração econômica de seus territórios e da superexploração de sua força de trabalho em processos de acumulação de capital controlados por corporações transnacionais, Estados nacionais e entidades financeiras quase-estatais no âmbito do sistema mundial. Os estudos comparados são, neste caso, imprescindíveis.

### **Movimentos indígenas na América Latina: Por uma perspectiva comparada da política interétnica indígena em situações neocoloniais**

Esta seção é dedicada à exposição de perspectivas regionais e estudos comparados de protestos, movimentos e organizações indígenas para fazer política junto aos Estados nacionais na América Latina à luz da situação subordinada em que se encontram estes povos nas economias dependentes da região. O objetivo é propor uma interpretação de conjunto para os movimentos indígenas como ações coletivas anticolonialistas que visam lidar com a longa duração do padrão de poder resultante dos projetos de integração socioeconômica da região ao sistema capitalista mundial. Para tanto, inicia-se a discussão revisando interpretações dos movimentos indígenas na América Latina que buscaram reconhecer o sentido político dos mesmos em diferentes regiões e países.

---

<sup>68</sup> Em versão anterior deste artigo, um(a) dos(as) pareceristas anônimos questionou o uso de generalizações abrangentes, sem atenção à diversidade e particularidades locais para o seu desenvolvimento. Sem desmerecer a pertinência dessa crítica às limitações e fragilidades do artigo, cabe replicar, com base nos argumentos acima que é justamente a favor de generalizações abrangentes a partir da equiparação de casos tidos como díspares que este artigo pretende se firmar. Na verdade, o excessivo particularismo etnográfico tem prejudicado e bloqueado abordagens comparativas e compreensiva dos movimentos indígenas através de múltiplas realidades locais.

Parte-se das reflexões de Guillermo Bonfil Batalla (1981) para o contexto mesoamericano e de Xavier Albó (1994) para o contexto andino como análises representativas de uma série bem maior de contribuições que se debruçaram sobre os movimentos indígenas tanto em perspectiva histórica quanto regional. Não sendo possível recorrer ao conjunto destes estudos neste momento, veremos nas contribuições de Bonfil Batalla e Albó como os povos indígenas destas duas áreas se mobilizaram a partir de suas consciências históricas para elaborar uma agenda anticolonialista de autodeterminação e de reivindicação territorial com vistas a assegurar sua autonomia política e econômica. Em seguida, será analisado o trabalho etnográfico de Ivette Vallejo Real (2006), o qual permitirá explorar a vigência desta agenda nos movimentos indígenas contemporâneos em países amazônicos, inseridos que estão em uma nova era de reconhecimento constitucional de seus direitos originários.<sup>69</sup> Articuladas as leituras destes trabalhos, espera-se promover uma melhor compreensão do sentido dos movimentos indígenas na América Latina atualmente, aludindo a pelo menos três de suas macrorregiões: a mesoamérica, os andes e a Amazônia.

A consideração de interpretações ou análises antropológicas feitas em contextos macrorregionais distintos visa, justamente, reconhecer os aspectos semelhantes de movimentos indígenas surgidos em áreas tidas como essencialmente distintas em virtude da diversidade de povos, processos históricos, ecossistemas e situação geopolítica no sistema mundial. A coincidência de pautas e agendas de reivindicação, da semântica das demandas e reivindicações políticas e das formas de protesto constitui, dentre outros elementos, configura um conjunto de variações concomitantes sugestivo da validade de adotar uma perspectiva comparativa para sua compreensão. Não sendo estudioso de nenhuma dessas áreas especificamente, valho-me precisamente do trabalho

---

<sup>69</sup> O trabalho de Vallejo Real resultou de pesquisa de doutoramento em Ciências Sociais no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília (UnB), onde recebeu a orientação de Roberto Cardoso de Oliveira, até o falecimento deste, e de Paul E. Little. Esta orientação privilegiou a etnografia, a comparação e a multidisciplinaridade para suscitar uma abordagem mais abrangente de múltiplas situações e processos, indo mais além das etnografias que se fixam em torno da realidade de um único povo indígena, quando não de uma única aldeia (a exemplo de minhas próprias etnografias anteriores).

de pesquisadores experimentados e conhecedores do campo de lutas e políticas interétnicas respectivas a cada um deles.

Por ser, nesta seleção de autores, a primeira interpretação antropológica de caráter regional e histórico sobre os movimentos indígenas na América Latina, inicio pela introdução ao livro: “Utopía y Revolución: El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina” de Bonfil Batalla (1988, citarei, entretanto, a versão disponível no Anuário Antropológico/79 de 1981). Nesta introdução, Bonfil Batalla acentua a escala praticamente continental e a dimensão civilizatória dos movimentos indígenas e assim busca identificar os principais elementos e eixos da política interétnica indígena (ou *pensamento político índio*) em fins dos anos 70 do século XX no contexto mesoamericano, ainda que esteja em diálogo também com intelectuais e líderes indígenas, entre outros antropólogos e intelectuais de outras áreas da América Latina.

Sua contribuição consiste na síntese dos elementos ideológicos e culturais que motivam os movimentos indígenas na qualidade de movimentos que se contrapõem aos processos colonizadores da região porque são historicamente anteriores e culturalmente mais profundos e autênticos do que estes. Ao reconhecer a densidade civilizatória do pensamento político indígena contido nos movimentos e lutas interétnicas, Bonfil Batalla identifica características comuns a estes movimentos que permitiriam unificá-los em um projeto eticamente melhor de transformação (revolução) das sociedades plurais, governadas que estão pelo projeto integracionista dos Estados nacionais de construção de nações homogêneas.<sup>70</sup> Estes elementos seriam onze e cito-os de modo abreviado a seguir para delinear a partir deles o campo semântico anticolonialista dos movimentos indígenas mesoamericanos e suas demandas:

“a) *La negación de occidente*

---

<sup>70</sup> Ver análise de Peterson (2006), quem reconhece nos movimentos indígenas em El Salvador o preenchimento por parte dos movimentos de esquerda de certas expectativas frustradas advindas da repressão autoritária e violenta aos mesmos pelos regimes da região.

La definición básica del pensamiento político indio está en su oposición a la civilización occidental. (...)

El colonialismo y el imperialismo son la forma de ser de civilización occidental, no un mero momento de su trayectoria histórica. (...)

América tiene su civilización propia, la india, que casi cinco siglos de dominación no han aniquilado; pervive soterrada en el Pueblo indio, en su memoria colectiva, en su praxis cotidiana y en la historia recuperable. Se opone globalmente a la civilización occidental a causa de la dominación colonial y neo-colonial.” (:38, itálicos no original)

“b) *Pan-indianismo: la afirmación de una civilización*

Se postula que en América existe una sola civilización india. Todos los pueblos indios participan de ella. La diversidad de culturas y lenguas no obsta para afirmar la unidad de civilización; [de hecho, toda civilización (la occidental incluso) presenta esa diferencia interna. El nivel de unidad – la civilización – es más profundo que el nivel de especificidad – las culturas, las lenguas, las comunidades –; la dimensión civilizatoria trasciende las diversidades concretas]. (: 39, colchetes e parêntesis no original)”

“c) *La recuperación de la historia*

La descolonización de la historia es un imperativo político prioritario.”(:40)

“d) *Revaloración de las culturas indias*

(...) Se postula una definitiva oposición entre la vida india de comunidad (Pueblo, aldea, grupo tribal) y la urbana (occidental, moderna). La superioridad de las culturas indias no puede apreciarse según las escalas de valor de occidente, que privilegian la acumulación de riquezas materiales como criterio para medir ‘avance’, ‘desarrollo’, ‘éxito’ y ‘felicidad’. El verdadero argumento es ante todo moral: se trata de la superioridad ética de la civilización india.” (: 42)

“e) *Naturaleza y sociedad*

(...) El hombre *es* naturaleza; no domina ni pretende dominar: convive, existe en la naturaleza, como un momento de ella.”(: 44)

“f) *La crítica de la dominación*

(...) Los sistemas de opresión y dominación se perciben claramente: colonialismo, capitalismo, imperialismo. La propiedad privada, la escuela y la iglesia: todo se denuncia como parte de uno y el mismo aparato de dominación..

Hay otra dimensión omnipresente: el racismo.” (: 45)

“g) *La dinámica de la civilización india*

Se reconoce que las culturas de los pueblos indios que han estado largo tiempo sometidos a la dominación colonial incluyen, en diversas proporciones, elementos de procedencia occidental. Algunos de estos elementos son considerados como resultado necesario de la situación colonial. La miseria, el hambre, la enfermedad y las conductas antisociales, no son herencia de la civilización india, sino productos directos de la dominación. Forman parte de una circunstancia temporal (la invasión), pero no cuentan como rasgos constitutivos de la civilización india.” (: 46)

“h) *La recuperación del mestizo*

(...) El mestizo es un indio desindianizado. Por tanto, es un indio recuperable.

(...) Gracias a la indianidad es posible el proyecto, no sólo de movilización política india, sino también de recuperación del mestizo en tanto indio desindianizado.” (: 47)

“i) *La visión del futuro*

Sólo se encuentran dos objetivos comunes (...) que proponen una visión anticipada de la sociedad por la que lucha el movimiento indio: la persistencia de la identidad y la cultura propias, esto es, el ejercicio del derecho a la diferencia; y la supresión de la estructura de dominación, esto es, la abolición de la desigualdad.” (: 47)

“j) *Los problemas de clase*

(...) Cambiar la sociedad occidental es responsabilidad de quienes forman parte de esa sociedad; los pueblos indios están sometidos a ella, pero no son parte de ella, porque tienen su propia civilización – vale decir: su propio proyecto.

E, finalmente:

“k) *Las demandas concretas*

*i – Defensa y recuperación de la tierra.*

*ii - Reconocimiento de la especificidad étnica y cultural.*

*iii – La igualdad de derechos frente al estado.*

*iv – Contra la represión y la violencia.*

*v – Contra la ‘planificación familiar’.*

*vi – Turismo, artesanías y respecto a las expresiones culturales indias.” (:49-53)*

Como se pode notar, Bonfil Batalla reconhece a dimensão anticolonialista no modo como as resistências e transformações dos povos e culturas indígenas mesoamericanas se articularam. Esta dimensão, tal como teorizada no artigo resulta da dialética do colonizador e do colonizado, da rebelião e da resistência como momentos de uma luta secular pela sobrevivência cultural alterna e autônoma face à expansão civilizatória do capitalismo Ocidental.

Disto devemos reconhecer dois fatos como centrais para interpretação dos eixos ideológicos que movimentam os movimentos indígenas ao longo do tempo na região:

1º) o fato de que as lutas dos povos indígenas são lutas para assegurar ou reestabelecer, conforme o caso, sua existência enquanto povos culturalmente distintos, bem como das instituições, usos e costumes que asseguram sua autonomia e do direito de transformar e escolher estas instituições, o que vem a ser o significado de autodeterminação indígena; e

2º) que estas lutas se dão através de suas culturas e em defesa destas últimas na qualidade de tradições dinâmicas, que se reelaboram e atualizam, i.e., que interpretam permanentemente o sentido das mudanças que lhes afetam, o que vem a ser o significado de autonomia e “povo profundo”.

Vemos, a partir de Bonfil Batalla, que os movimentos indígenas podem ser pensados, portanto, como lutas por autodeterminação e autonomia frente aos processos disruptivos e desintegradores originados com as situações coloniais que impuseram para eles o estatuto do “índio” como “outro racial” a ser incorporado nas sociedades coloniais como

força de trabalho (reduzida a sua “energia muscular” como diria Eric Wolf) e que prescreveu definições de índios como seres em transição a serem integrados à estruturas sociais dos Estados nacionais.

Bonfil Batalla enxergou nos movimentos indígenas mesoamericanos um projeto utópico de revolução desse regime estatutário pela valorização do processo civilizatório indígena, interrompido pela colonização, mas que seguiria presente nas culturas populares latino-americanas, em particular nas culturas mesoamericanas. É a partir do sentido profundo, íntimo, das culturas populares que os movimentos indígenas encontrariam seus elementos para elaborar formas de resistência e ações políticas à altura de enfrentar os Estados nacionais e seus projetos neocoloniais integração sociocultural à ordem econômica mundial a partir de economias dependentes.

Mais de dez anos após as reflexões de Bonfil Batalla, o antropólogo e jesuíta espanhol, nacionalizado boliviano, Xavier Albó (1994) teceu reflexões semelhantes e complementares a ele quando se deteve sobre as reelaborações étnicas dos povos indígenas na Bolívia. Refere-se Albó a um processo de “etno-etnicidade” ou etnogênese, segundo o qual os povos indígenas constroem a si mesmos fora das designações que lhes dão os setores e grupos dominantes nacionais, mas em interação com as categorias dominantes (*idem*: 51). Este processo, conforme descrição de Albó se inicia com:

“El arreglo colonial, sobre todo en la región andina que estaba más integrada al sistema, había sido el de un régimen estamentado con una sociedad superpuesta sobre la otra: la ‘república’ de españoles y la ‘república’ de indios, con una obvia y humillante subordinación de la segunda a la primera, pero también con un cierto reconocimiento de la segunda, a través de un implícito contrato de respeto a sus territorios a cambio de tributo y mita. Este arreglo se deterioró a fines de la Colonia, motivando los grandes levantamientos de Tomás Katari, Tupaq Amaru y Tupaq Katari en 1780-81, y se desmoronó totalmente, ya en época republicana, en la segunda mitad del siglo XIX con el ataque frontal a las ‘ex-comunidades’, instaurando una relación aún más asimétrica con ‘ciudadanos’, en un bando, y una *indiada* desestructurada y no reconocida, en el otro. El mejor indio era el peón de hacienda sin tierra propia, porque algo podía aprender de su patrón blanco. El darwinismo social daba a su vez una justificación ideológica pseudocientífica a esta superioridad blanca (Demelas 1981)”. (Albó 1994 : 52-53)



Desde então, conclui Albó, a reivindicação fundamental dos movimentos indígenas tem sido a defesa das terras e o acesso à educação, em que, ambas referem-se à demandas por cidadania, ainda que se possa atribuir uma motivação econômica à primeira (*idem*: 53). Quando estes movimentos obtiveram algum sucesso junto aos governos, suas reivindicações foram recebidas, reelaboradas e aplicadas no âmbito do Estado como políticas assimilacionistas, as quais reclassificaram os indígenas e seus *ayllus* como *campesinos* e *sindicatos campesinos*, respectivamente. O próprio Estado reposicionou a “questão indígena” pela criação do *Ministerio de Asuntos Campesinos* e as escolas indígenas foram redefinidas como escolas rurais. Isto se deu, no contexto boliviano, em um período marcado pelo desenvolvimentismo dos anos 60 do século passado, quando tanto as ideologias de esquerda quanto de direita rechaçavam a dimensão étnica e racial como obstáculos à organização moderna da sociedade em uma estrutura de classes. Sendo assim, após uma acomodação “acamponesadora” dos movimentos indígenas, um possível horizonte de autodeterminação e autonomia teria sido suprimido. Teria sido com os estudantes indígenas em La Paz que a dimensão étnica voltaria a ser acionada como forma de mobilização política:

“Una nueva generación de aymaras que estudiaban allí, empiezan a organizarse, fundando el Centro Cultural 15 de Noviembre. Bajo la mirada del (...) pionero indianista Fausto Reinaga, descubren la figura histórica de Tupaq Katari – ejecutado en 1781 – y empiezan a percibir sus problemas desde otra óptica.

En aquel momento seguían considerando sin cuestionamientos al llamado *sindicato campesino* como su instrumento privilegiado de lucha. En realidad, una vez recuperadas las haciendas, *sindicato* venía a ser el nuevo nombre de la organización comunal de siempre, aunque expandida ahora hasta un nivel nacional. Pero al nivel ideológico toma entonces relieve la *lucha anticolonial*, de los *indios* del país, con una lectura histórica más profunda”. (*idem*: 54-55)

Assim se fundou um novo movimento katarista na Bolívia como movimento organizado e apto a dialogar com movimentos e organizações de *campesinos-indígenas* e de *obreiros-indígenas*. A temática anticolonialista reemergiu e se provou catalisadora de uma ampla discussão sobre o estatuto dos indígenas como *naciones originarias* e *pueblos originários* em um diálogo intercultural complexo e politicamente delicado que envolveu concepções diferenciadas de “indígena” por parte dos povos do altiplano andino e da planície amazônica. A este respeito, observou Albó: “Es interesante

constatar cómo, por caminos totalmente independientes, llegaron a una fórmula casi idéntica a la adoptada por los Pueblos indígenas de Norte América, que gustan llamarse *first nations*” (idem: 62)

Nota-se, portanto que para Bonfil Batalla e Albó os movimentos indígenas se articularam politicamente em torno de lutas por acesso a terras, melhores condições de trabalho, educação e saúde e redistribuição justa de recursos imprescindíveis à sua sobrevivência enquanto comunidades autossuficientes. A princípio, estas reivindicações não se distinguiam aparentemente das reivindicações populares de outras classes e segmentos de trabalhadores. Foi a partir da reflexão sobre as condições de (super)exploração a que estavam submetidos e a centralidade das categorizações raciais para justificar a segmentação étnica da sociedade, que o pensamento político indígena, afirmam Bonfil Batalla e Albó, tanto na Mesoamérica como nos Andes, reelaborou sua posição própria e singular face às ideologias e movimentos de esquerda e conferiram um sentido anticolonialista às suas demandas.

Neste momento, as lutas indígenas assumiram o caráter de lutas por reconhecimento em que os Estados nacionais se viram constrangidos a aceitar a diversidade étnica e cultural dos povos indígenas e a repensar os limites e a legitimidade de suas formas de organizar jurídica e politicamente a sociedade nacional e seus processos de desenvolvimento. Este constrangimento, entretanto, não significou uma aceitação condescendente dos direitos dos povos indígenas. No atual contexto pós-constitucional, no qual estes direitos coletivos são reconhecidos, em particular o direito territorial, o desafio passou a ser como se reorganizar politicamente para implementar estes direitos face às pressões contrárias de colonos, empresas e setores responsáveis pela exploração/expropriação de seus territórios e superexploração de sua força de trabalho, combinados que estão às políticas colonizadoras/desenvolvimentistas dos governos, seus programas e ações. Esta nova conjuntura significa para os povos indígenas transpor um novo degrau de representação e participação política em suas aldeias e comunidades, bem como na sociedade mais ampla, em particular no que tange a decisões que envolvem a definição e o uso de suas terras e recursos e que afetarão diretamente seus modos e condições de vida e seus projetos coletivos.

É por remeter-se precisamente a este momento em contextos amazônicos que o trabalho de Ivette Vallejo Real intitulado: “Derechos territoriales indígenas, movimientos etnopolíticos y Estado: Un estudio comparativo en la Amazonía de Brasil y Ecuador” (2006) se mostra útil para as aproximações comparativas aqui pretendidas num gradiente que vai de uma fase integracionista, na qual os direitos indígenas não eram reconhecidos, passando por uma fase de conquista de direitos e sua inscrição nos textos constitucionais, culminando em uma terceira fase de implementação desses direitos. Vallejo Real examina os movimentos etnopolíticos empreendidos por povos indígenas amazônicos no Brasil e Equador enquanto ações coletivas que visam efetivar e operacionalizar direitos territoriais indígenas em um momento de reconhecimento constitucional destes direitos.

Na Amazônia brasileira, o foco de estudo são as formas de acionar dispositivos legais e redes de apoio, em torno à homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada no norte da Amazônia, no estado de Roraima. No caso do Equador, o foco são as iniciativas indígenas, de defesa e consolidação territorial existentes na província de Pastaza frente à exploração hidrocarburífera, na Amazônia central.

O argumento central ou tese de Vallejo Real é o de que:

“Con procesos avanzados de territorialización en ambos países, que incluyen derechos colectivos avalados en Brasil desde 1988 y en Ecuador aprobados constitucionalmente desde 1998, las organizaciones siguen enfrentando problemas en torno a la gestión y protección de sus territorios. Sus cosmografías territoriales constantemente entran en fricción con aquellas de los Estados nacionales, se contradicen los marcos legales (en tema energético, minería, áreas protegidas) y se sobreponen a la legislación relativa a Derechos Colectivos en lo territorial, por lo que difícilmente se podría hablar de una fase de pos territorialidad, mucho menos de Estados que materializan Políticas de Reconocimiento en el contexto de sus composiciones pluriétnicas y multiculturales.” (2006: 19, sublinhados adicionados)

Observa-se, portanto, que de um problema inicial de se reconhecer o direito dos povos indígenas aos seus territórios como condição para sua sobrevivência étnica e cultural chegamos ao problema de se assegurar que este direito, já reconhecido constitucionalmente, seja implementado e mantido pelo exercício da autonomia política

indígena. Uma vez mais, são os constrangimentos da economia política dependente que impede a efetivação dos direitos indígenas ao território e a autonomia. As mobilizações pelos direitos territoriais implicaram e ainda implicam um trabalho e um custo social, político e financeiro extremamente elevado para os povos indígenas. A conquista destes direitos traduzida em artigos constitucionais específicos geraram uma expectativa igualmente grande de justiça e regulação dos conflitos seja de interesses, seja de fato entre povos indígenas, colonos, empresas etc. Entretanto, o atraso na implementação dos direitos territoriais dos povos indígenas ou o retardamento dos processos deflagrados em instâncias administrativas, judiciais ou políticas por segmentos, empresas e grupos econômicos vinculados ao capital internacional, não raro, tem acarretado reveses no processo de definição territorial provocando um estado permanente de insegurança para as aldeias e comunidades com a pressão de ocupantes contrários às áreas reservadas para os povos indígenas ou pelos projetos de exploração e “desenvolvimento”.

Os movimentos e organizações indígenas convertem-se, nestes momentos, em *communitas* (Turner 1969), uma vez que será nelas que as estratégias, negociações e oportunidades serão tratados a partir de argumentos anticolonialistas como discurso aglutinador dos processos étnicos e políticos de distintos povos. Dos resultados destas ações dependerá a definição de uma política interétnica apoiada em um intenso sentimento de coesão, por um lado, e de crises e faccionalismos, por outro. Isto significa dizer que a mobilização política indígena, por mais que motivada por uma consciência histórica anticolonial, se dá no interior de comunidades atravessadas por processos seculares de desagregação, misturas e mudança, conformando novas alianças e formas de identificação étnica, religiosa, política etc. Combinando-se os processos de articulação étnica aos entraves e resistências aos processos de reconhecimento territorial, chega-se a situações interétnicas extremamente violentas que podem se prolongar por décadas.

São precisamente estas as situações em duas regiões amazônicas que Vallejo Real observa e analisa etnograficamente. Após discorrer teórica, histórica e cartograficamente sobre as políticas de territorialização e planos governamentais de

desenvolvimento e sustentabilidade nas amazônias equatoriana e brasileira, a autora passa a análise das reivindicações territoriais indígenas e a reorganização política promovida para apresentá-las e negociá-las juntos aos respectivos Estados nacionais. Detendo-se na cronologia de constituição de múltiplas organizações, federações e confederações indígenas, entendidas como instituições multiétnicas e, na maioria dos casos multilocais e articuladas a movimentos indígenas de âmbito nacional, em particular nos anos 60 e 70 do século XX, Vallejo Real analisa a expansão dos movimentos indígenas, quando estes se concentram na agenda de reivindicação territorial, até seu arrefecimento e esfacelamento, quando passam a etapa de definição dos mecanismos de controle e gestão dos territórios, etapa esta que implica maior interação e mesmo integração junto às instituições estatais e políticas governamentais. Este segundo momento, de maior contato com o Estado, coincide também com a redução e mesmo perda de apoio financeiro de organizações não-governamentais e agências multilaterais de cooperação internacional ou de desenvolvimento, o que deixa as organizações indígenas em crises contábeis consideráveis. Em seguida, a autora detém-se na configuração dos conflitos interétnicos em torno dos processos demarcatórios de áreas reservadas para os povos indígenas, bem como nos efeitos destes conflitos nas instituições estatais e nas organizações e movimentos indígenas.

A partir deste panorama, Vallejo Real permite acompanharmos em profundidade sua observação dos casos específicos que envolvem a regularização da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol no estado de Roraima e a consolidação dos territórios étnicos no centro-sul amazônico do Equador, que constituem os dois capítulos de descrição empírica mais extensos do trabalho, ilustrados por mapas, fotos e recortes de jornal. É nestes capítulos que se pode apreender a contribuição de Vallejo Real para uma definição dos movimentos indígenas como movimentos sociais anticolonialistas. Sua detalhada etnografia comparativa contextualiza rigorosamente os marcos jurídicos do Brasil e do Equador com relação ao estatuto das áreas destinadas para os povos indígenas. Do mesmo modo, a autora também se utiliza dos casos selecionados para descrever como é lento o processo administrativo de reconhecimento territorial submetidos que são a *realpolitik* dos governos e como esta lentidão é expressão de

processos que possibilitam a sociogênese de diferentes organizações, mobilizações e formas de reivindicação tanto indígenas quanto anti-indígenas.

No caso brasileiro enfocado, estes processos decorrem, sobretudo, da própria inconstância do regime político nacional que alterna ciclos de democracia e autoritarismo, com impactos previsíveis sobre a organização institucional do Estado e a instrumentalização do mesmo para defesa de interesses específicos de elites e setores econômicos do país. O Estado, cumprindo seu papel descrito por Wolf, torna-se meio para a invenção e experimentação de planos desenvolvimentistas e geopolíticos, instituições indigenistas, dispositivos normativos e legais, taxonomias e intervenções políticas em benefício de interesses adversos ao reconhecimento dos direitos indígenas. Associado a estas oscilações, ocorrem “surto” de desenvolvimento, expansão econômica e preocupações geopolíticas que promovem novos fluxos migratórios e de colonização que desestabilizam e fragmentam ainda mais a organização social dos povos indígenas e seus projetos de autonomia.

Como se pode depreender do estudo de Vallejo Real, o processo de reconhecimento territorial se dá a partir da interseção extremamente complexa de campos políticos, científicos, burocráticos, econômicos etc., no interior do Estado, compreendido não como uma entidade fechada, mas atravessada por articulações e alianças de atores e instituições tidas como mais “econômicas”, “religiosas”, “da sociedade civil” etc., que manipulam e questionam os direitos dos povos indígenas em um tipo de enquadramento tipicamente colonial e assimétrico.

É para fazer frente a estes processos de resistência à implementação dos seus direitos que os povos indígenas se mobilizam em organizações e movimentos que acabam também se multifacetando, fragmentando e, até, antagonizando, a exemplo do contexto roraimense. Sob tais circunstâncias, o faccionalismo torna-se inevitável e somente em Roraima podem-se contabilizar dezenas de associações e organizações indígenas de diferentes tendências e vinculações étnicas, ideológicas, políticas, profissionais, estudantis, partidárias, religiosas etc., como: Associação dos Povos Indígenas de Roraima (APIRR), Organização dos Professores Indígenas de Roraima (OPIR),

Organização de Mulheres Indígenas de Roraima (OMIR), Conselho Indígena de Roraima (CIR), Associação Regional Indígena dos Rios Kinô, Cotingo e Monte Roraima (ARIKOM), Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima (SODIURR), Aliança para integração e desenvolvimento das comunidades indígenas de Roraima (ALID/CIRR) etc.

No contexto roraimense, o conjunto diversificado de organizações e movimentos indígenas bipolarizou-se em dois tipos de reivindicação indígena: a demarcação territorial da terra indígena em “área contínua” e a demarcação territorial “em ilhas”. As batalhas semânticas e agressões de fato que estas duas posições realizaram apoiaram-se num repertório discursivo constitucionalista, de um lado, e nacionalista, de outro, sendo que este foi acionado para deslegitimar a primeira posição, mais excludente dos interesses não-indígenas, em favor da segunda, que possibilitava aos fazendeiros locais, dentre outros, continuar a exploração agrícola, florestal e mineradora das terras indígenas. Este discurso nacionalista e pró-soberania nacional ganhou, por sua vez, contornos de uma frente anti-indígena considerando a mobilização dos meios de comunicação locais e nacionais, além da mobilização de parlamentares e membros dos governos locais, estaduais e nacionais contrários à homologação do território sob a forma de “área contínua”.

O ápice desta mobilização nacionalista, que envolvia indígenas, foi a proposição de que as terras indígenas ameaçavam a viabilidade do estado de Roraima, o que expôs o *status* equivalente dos direitos constitucionais dos povos indígenas ao poder dos estados enquanto entes da federação. Após comissões parlamentares criadas para “investigar” a situação, a mesma foi submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF) para decisão final. Neste momento, os movimentos indígenas de Roraima, da região amazônica e do restante do país se mobilizaram em Brasília para dar visibilidade e densidade à reivindicação indígena de homologação da área contínua. Após análise, o STF aprovou a homologação em área contínua, porém estipulou condicionalidades para sua efetivação. Estas condicionalidades têm sido utilizadas atualmente em caráter vinculante por outros parlamentares e atores do governo federal para subordinar os direitos dos

povos indígenas ao poder dos estados, além de submeter o processo demarcatório ao controle do Congresso Nacional.

Sem descuidar da simetria necessária na descrição dos casos submetidos à comparação, Vallejo Real aborda em seguida na região da província de Pastaza, onde vivem os povos kichwas, zápara, waorani, achuar, shiwiar e shuar. Para desenvolver sua etnografia ela também vale-se, para o contexto equatoriano, de uma estrutura narrativa que passa pela história de ocupação colonizadora da região iniciada com a extração do *caucho*; a avaliação do marco jurídico de reconhecimento das territorialidades indígenas; os processos administrativos e burocráticos para sua demarcação; a sociogênese das organizações (no caso “federações”) e movimentos indígenas em interação com os processos de territorialização promovidos pelo Estado; até chegar aos conflitos decorrentes da resistência à implementação dos direitos dos povos indígenas a seus territórios por parte de grupos e setores incrustados no governo e no Estado e que, coincidentemente estão articulados a projetos e planos transnacionais de expansão econômica e acumulação de capital. Em suma, assim como no contexto de Roraima, as disputas por concepções conflitivas de território ganham proeminência. Entretanto, na província de Pastaza no Equador:

“El tema de la consolidación territorial, surge en el centro y sur amazónico como necesidad de la defensa de espacios territoriales frente al embate de la actividad hidrocarburífera que hace parte del modelo contemporáneo de economía extractiva de la naturaleza y que implica la sobreexplotación de tierras, recursos naturales y mano de obra, en función de intereses extractivos y apertura a la inversión extranjera.” (idem: 222)

As estratégias indígenas de defesa territorial e resistência visaram, no caso, reafirmar o referencial de direitos ancestrais a partir de instrumentos jurídicos nacionais e internacionais que fundamentassem uma reivindicação de autodeterminação e autonomia em um contexto de rápida ocupação por grandes empresas e obras de infraestrutura ligadas a setor petrolífero. O objetivo das organizações e movimentos indígenas como a Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), Federación de Comunidades Indígenas de Pastaza (FECIP), Federación de Centros Shuar (FICSH), a Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) e a Federación de



Comunidades Nativas del Ecuador (FCUNAE) foi:

“(…) la elaboración de propuestas y contenidos para constituir Circunscripciones Territoriales Indígenas, al haber visualizado en esta figura incorporada en la Constitución de 1988, la posibilidad de redefinir espacios territoriales con gobierno propio. A la par de las estrategias ante el Estado y ante entidades transnacionales privadas, algunas organizaciones en el centro y también en el sur amazónico construyen tácticas, al concebir que se pueden consolidar sus propuestas políticas en la cotidianidad de las formas de manejo y gestión territorial. Visualizan las organizaciones la importancia de construir formas de autoridad, de organización propias, así como administrar recursos existentes dentro de espacios territoriales ancestrales.” (idem ibidem: 223)

Dito de outro modo, pode-se constatar que o sentido da mobilização indígena foi o de elaborar um projeto próprio de definição e controle territorial que pudesse ser contraposto à lógica de reordenamento político e administrativo da região para favorecer a exploração hidrocarburífera. Os povos indígenas da região organizaram-se, portanto, em torno de “territorialidades” expressando assim um movimento etnopolítico autonomista, o qual:

“Los dirigentes indígenas iniciaron contactos a nivel internacional y conformaron redes de relaciones con organizaciones como el Consejo de Pueblos Indígenas, con el Consejo Indígena Sudamericano (CISA) con sede en México, contactos con organizaciones no gubernamentales como Oxfam América, Rainforest Action Network en Estado Unidos; y de ésta última por ejemplo recibieron apoyo en el proceso de linderación. Con los contactos y apoyo difundieron las problemáticas de los pueblos y nacionalidades indígenas de Pastaza e internacionalizaron sus situaciones de exclusión por parte del Estado ecuatoriano.” (idem: 240)

Entretanto, ao levar esta concertação ao governo, como prossegue Vallejo Real:

“El gobierno no obstante, rechazó el acuerdo propuesto al argumentarse que la OPIP era separatista y que pretendía crear un Estado dentro de otro. Podemos aquí analizar como ante la politización étnica de las identidades fraguado a partir de nociones de ‘territorialidad’ que se estaba construyendo en el centro oriente amazónico, el Estado, aparece como detentor de la nominación oficial de ‘ciudadanía’, prescriptor o negador de derechos y como dice Bourdieu (1989: 146), ‘detentor del monopolio de la violencia simbólica legítima’.” (idem: 241)

Por mais que o contexto amazônico equatoriano não transpareça na descrição da autora com a mesma intensidade retórica e iconográfica do contexto roraimense brasileiro, é notável reconhecer com estas breves considerações a partir de ambos casos, o

funcionamento do Estado como aparato de manutenção e regulação dos conflitos e tensões geradas pelo capital, o que nos remete à perspectiva de Wolf vista mais acima. É neste ponto que se faz pertinente reunir as perspectivas de Bonfil Batalla e Albó à etnografia de Vallejo Real para se reconhecer os sentidos e sentimentos anticoloniais construídos pelos movimentos indígenas amazônicos, andinos e mesoamericanos sob consideração destes autores. Por mais distintos que sejam os processos civilizatórios indígenas nestas subregiões da América Latina, os movimentos indígenas contemporâneos que aí se desenvolvem se organizam e dinamizam a partir de outras experiências históricas e práticas culturais que se contrapõem à ideologia desenvolvimentista engendrada pela lógica de acumulação capitalista, segundo a qual o território, seus “recursos” e suas populações, são meios de produção e força de trabalho, respectivamente, com vistas à geração de outros bens e riquezas. Para os povos indígenas os territórios se configuram em projetos coletivos de afirmação de suas identidades históricas, engendrando movimentos de caráter étnico que tendem a ser associados à fragmentação e separação do Estado nacional, sugerindo a debilidade deste e, conseqüentemente, justificando a violência, física e simbólica, empregada por este para reprimir tais movimentos.

Processos semelhantes de ressignificação da política interétnica indígena foram observados, descritos e analisados no Equador (Zamosc 1994; Andolina 2003), Guatemala (Warren *apud* Alvarez, Dagnino & Escobar 2000; Hale 2002), Chile (Gundermann 2003), Colômbia, Peru e Venezuela (Gros 2000 e 2004; Teves 2004), Argentina (Kropff 2005), México (Bartolomé 2006), entre outros trabalhos e coletâneas que reúnem diversos movimentos indígenas em diferentes países da América Latina em perspectiva comparada (Warren & Jackson 2002; Bello 2004; Dávalos 2005; Postero & Zamosc 2005; Yashar 2005; Prashad & Ballvé 2006 etc.).

No Brasil, o giro político anticolonialista dos movimentos indígenas foi motivado no ano 2000 pelas celebrações oficiais dos “500 anos do Descobrimento” (Repetto 2000; Vásquez 2000; Ferreira 2008), ocasião que possibilitou o reencontro de lideranças, organizações e movimentos debilitados por problemas financeiros, disputas faccionais, além de intervenções tutelares de órgãos do Estado, de empresas, de missões religiosas,

entre outras agências e agentes, que se beneficiam das grandes distâncias geográficas que por vezes separam aldeias e comunidades, favorecendo a fragmentação e o isolamento, para exercer o controle total de certos povos e grupos indígenas (Baines 1992; Silva 2010).

Não sendo possível uma revisão detalhada de todas estas contribuições teóricas, metodológicas e comparativas, cabe apenas abstrair do seu conjunto a densidade histórica, a dispersão geográfica e a atualidade de movimentos indígenas produtores de uma consciência anticolonial como discurso de resistência frente a uma situação histórica compartilhada de dominação interétnica advinda da economia política dependente dos países da região. Isto se deu muito mais em função da consciência histórica que possuem os povos indígenas e da crítica cultural que esta consciência propicia ao padrão de poder colonial atualizado pelos Estados nacionais, do que por uma disseminação ideológica político-partidária ou por segmentos organizados da sociedade civil (organizações não-governamentais, missões religiosas etc.) que esbarraria, caso fosse tentada, na precariedade dos meios de comunicação, no isolamento geográfico e nas profundas diferenças linguísticas, culturais, políticas e econômicas existentes em âmbito local, regional e nacional entre os povos indígenas da região.

Dito de outro modo, é para o(s) sentido(s) anticolonialista(s) dos movimentos indígenas que devemos atentar como resultado de um compartilhamento histórico da experiência do colonialismo como processo mundial de expansão do capitalismo, processo este que não foi superado, como vimos, pela independência política das ex-colônias. Estas persistiram, estruturalmente, numa relação de dependência econômica com as metrópoles como centros capitalistas do sistema mundial. Portanto, a agenda de autodeterminação e autonomia de base territorial destes movimentos deve ser compreendida como uma atitude politicamente anti-hegemônica, i.e., contra a etnocracia dos Estados nacionais e suas políticas de integração desenvolvimentista; e economicamente antisistêmica, i.e., contra as desigualdades sociais produzidas pela expansão da acumulação capitalista das elites e burguesias aliadas ao capital transnacional global.

O resultado alcançado até aqui, impulsionado pela formulação do sistema internacional de direitos humanos no contexto pós-Guerra e a consolidação dos movimentos e agendas ambientalistas nos anos 80 e 90 do século passado face à ameaça nuclear advinda da Guerra Fria, foi o reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas como direitos originários. Isto implicou a criação em âmbito internacional de novos acordos, definições e entendimentos sobre os “direitos indígenas”, que foram, paulatinamente, adotados, com significativas alterações e ambiguidades, pelos países latino-americanos em suas constituições e normas infraconstitucionais. Esta nova situação não deflagrou, ainda, uma nova era de “pós-territorialidade” para os povos indígenas, como vimos na análise de Vallejo Real para os casos do Brasil e Equador.

Após um século, pelo menos, de políticas econômicas desenvolvimentistas desdobradas em políticas integracionistas orientadas para a assimilação das populações indígenas na América Latina, em que as reservas indígenas representaram a principal forma de exercer o governo indireto dessas populações<sup>71</sup>, os movimentos e organizações indígenas obrigaram os Estados nacionais a reconhecê-los como sujeitos coletivos de direitos e cidadãos plenos na maioria dos países da região e também no plano internacional (Stavenhagen 2009).

Nesta nova conjuntura da situação histórica mundial, a defesa e promoção dos direitos territoriais e a autodeterminação dos povos indígenas sofrem hoje forte oposição política decorrente da necessidade dos Estados se defenderem das crises do sistema econômico. Os povos indígenas são novamente concebidos como obstáculos aos projetos e programas de desenvolvimento e índices do atraso e da pobreza a serem superados com o crescimento econômico. Seus conhecimentos e saberes tradicionais ainda não são considerados em termos propriamente antropológicos, i.e., de modo a

---

<sup>71</sup> Desde o período colonial até o presente, os governos centrais têm promovido processos jurídico-administrativos de “territorialização” segundo os quais as áreas destinadas aos povos indígenas são redefinidas como áreas sob o domínio do poder instituído. O estatuto das “reservas”, “resguardos” e “terras indígenas” guardam, assim, toda uma genealogia comum com as “reducciones”, “reduções” ou “aldeamentos” religiosos e laicos dos séculos XVI, XVII e XVIII (Simard 2003).

assegurar uma relação eqüitativa com os povos que os detém (Carneiro da Cunha 2007), mas apenas como expressão de estágios atrasados de desenvolvimento humano.

Se, conforme observado por Fajardo a Convenção número 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>72</sup>: “(...) supõe um ponto de quebra do modelo de tratamento dos povos indígenas pelos Estados, ao reconhecer o seu direito de controlar as suas próprias instituições e definir suas prioridades de desenvolvimento, dando fim ao modelo de tutela indígena.” (*ibidem* 2009: 11) Devemos, à luz dos argumentos e análises expostos mais acima, questionar até que ponto podemos falar em um “ponto de quebra” de fato no tratamento dos povos indígenas pelos estados? Esta é uma questão que se impõe como tema desafiante para as ciências sociais e como um tema inevitável para os movimentos indígenas que se vêem diante da necessidade de transformar integralmente a cultura política dos Estados nacionais etnocráticos, i.e., controlados por uma etnicidade particular (Adams 1992: 181), para viabilizar sua pluriethnicidade, o que somente parece ser possível por uma revolução profunda da colonialidade do poder que se mantém e reproduzi na economia política latino-americana.

## Conclusão

O presente artigo buscou reunir argumentos para uma compreensão dos movimentos indígenas na América Latina como movimentos sociais anticolonialistas. Nesse sentido, o que se promoveu foi a complementação da perspectiva dependentista sobre a economia política latino-americana, que tende a excluir o papel e participação dos povos indígenas e seus territórios no processo de expansão do capitalismo; e também

---

<sup>72</sup>Em fins dos anos 80 foi aprovada a Convenção 169 da OIT relativa aos povos indígenas e tribais em países independentes. Ela substituiu a Convenção 107 de 1957 que trazia um forte conteúdo assimilacionista. Os países que ratificaram a convenção foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Dominica, Equador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Paraguai, Peru, Venezuela, Holanda, Noruega, Dinamarca e Espanha. Paradoxalmente, Canadá e EUA, na qualidade de berços do multiculturalismo, continuam sem ratificar a convenção. De qualquer modo, a aprovação do “Multiculturalism Act” no Canadá, da Convenção 169 da OIT, e das novas cartas constitucionais na América Latina em fins dos anos 80 e 90 do século XX denotam quanto se consolidou o consenso multiculturalista em torno da proteção dos povos indígenas não somente na América Latina, mas nas Américas e dentro do sistema de direitos humanos.

promoveu-se a complementação da própria perspectiva etnográfica, que tende a investir em estudos extremamente locais e avessos à comparação com outros contextos e áreas, negligenciando o modo de produção capitalista contemporâneo como um prolongamento da dominação colonial a partir de mecanismos disciplinarizadores levados a termos pelos governos dos Estados nacionais.

O trabalho de Eric Wolf provou-se pioneiro e fundamental para estas correções de perspectiva ao situar o poder estrutural do capitalismo na configuração de mercados de trabalho etnicamente segmentados, que se valem da colonização de territórios e da sobreexploração de “novos trabalhadores”, como meios de se promover a acumulação de capital.

A seção seguinte procurou relacionar análises antropológicas de teor comparativo e regional, respectivamente na Mesoamérica, nos Andes e na Amazônia, com vistas a elucidar como, em subregiões distintas da América Latina, surgem movimentos indígenas que assumem a centralidade de suas identidades históricas como forma de consciência crítica e fonte contestadora dos processos de construção das sociedades plurais latino-americanas. Segundo os autores mencionados, os movimentos indígenas por diferentes processos, estratégias e interações, construíram sentidos e sentimentos anticolonialistas ao interpretarem a situação subordinada dos povos indígenas e a assimetria dos projetos de desenvolvimento sob um registro colonialista, sobretudo pelo fato deste operacionalizar noções de “raça” para classificar os povos indígenas como populações de segunda classe, desprovidas de direitos e aptas tão somente a vender sua força de trabalho. Este antagonismo se mantém e atualiza mesmo em um período de constitucionalismo multicultural que reconhecer direitos territoriais e de autodeterminação aos povos indígenas.

Os três contextos mencionados constituem, desse modo, evidências de que a colonialidade do poder se pereniza através de diferentes paradigmas para o tratamento e governo dos povos indígenas, razão esta que tem impulsionado os movimentos indígenas a significarem suas atuais condições de existência como um prolongamento tardio do colonialismo no âmbito de sociedades plurais capitalistas e assumidamente democráticas e multiculturais.

**Data de emissão:** 16 de Maio 2014

**Data de aprovação:** 12 de Agosto de 2014

### **Bibliografia**

ADAMS, Richard. "Strategies of Ethnic Survival in Central America". In: URBAN, Greg & SHERZER, Joel (eds.). *Nation-States and Indians in Latin America*. Austin: University of Texas Press, 1992.

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. "I. Proceso Dominal". *Regiones de Refugio: El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamérica*. México: Universidad Veracruzana/Instituto Nacional Indigenista/Gobierno del Estado de Veracruz/FCE, 1991 [1967].

ALBÓ, Xavier. "La búsqueda desde adentro: Caleidoscopio de auto-imágenes en el debate étnico boliviano". *Boletín de Antropología Americana*, N°. 30, diciembre de 1994.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. *Desenvolvimento e dependência*. Cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: IPEA, 2013.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

AMORIM, Ana Maria Martins. *Os direitos indígenas no Estado Plurinacional da Bolívia: Um estudo da discursividade legislativa sobre os direitos indígenas em tempos de pós-colonialidade*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Brasília: PPG/CEPPAC, 2014.

ANDOLINA, Robert. "The Sovereign and its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador". *Lat. Amer. Stud.* 35, 721–750, 2003.

BAINES, Stephen. "A política governamental e os Waimiri-Atroari: Administrações Indigenistas, Mineração de Estanho e a construção de 'auto-determinação indígena' dirigida". *Série Antropologia* 126. Brasília: DAN/UnB, 1992.

BALANDIER, Georges. "The Colonial Situation: A Theoretical Approach". In: WALLERSTEIN, Immanuel (ed.). *Social Change: The Colonial Situation*. New York, London, Sydney: John Wiley & Sons, 1966.

BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. *Processos Interculturales: Antropología Política del Pluralismo Cultural en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, 2006.

BELLO, Álvaro. Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas. Santiago de Chile: CEPAL, octubre del 2004.

BERNO DE ALMEIDA, Alfredo Wagner. “Os movimentos indígenas e a autoconsciência cultural – diversidade linguística e identidade coletiva”. *Raízes*, v. 33, n. 1, jan-jun/2011.

BONFIL BATALLA, Guillermo. “El pensamiento político de los índios en América Latina”. *Anuário Antropológico/79*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981.

BONFIL BATALLA, Guillermo. "Lo indio desindianizado". *México Profundo: Una civilización negada*. México: Debolsillo, 2006 [1987].

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. "Introdução: A noção de fricção interétnica". *O índio e o mundo dos brancos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981 [1964].

CUNHA, Maria Manuela Ligeti Carneiro da. “Relações e dissensões entre saberes tradicionais e saber científicos”. *Revista da Fundarte*, v. 75, 2007.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. “Ciências Sociais, violência epistêmica e o problema da ‘invenção do outro’”. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2005.

DÁVALOS, Pablo (comp.). *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. “Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina”. In: VERDUM, Ricardo (org.). *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: INESC, 2009.

FARAGE, Nádía. *As muralhas dos sertões: Os povos indígenas no rio Branco e a colonização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ANPOCS, 1991.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. "Desigualdade e diversidade no Brasil dos 500 anos: Etnografia da Conferência e Marcha Indígena". In: KANT DE LIMA, Roberto (org.). *Antropologia e Direitos Humanos 5*. Brasília/Rio de Janeiro: ABA/Booklink, 2008.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. "Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo". *América Latina*, ano 6, nº 3, 1963.

GROS, Christian. “Identidades indígenas, identidades nuevas”. *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidade*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000.



GROS, Christian. "Cuál autonomía para los pueblos indígenas de América Latina?". In: AROCHA, Jaime (comp.). Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

GUNDERMANN, Hans. "Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile". *Estud. atacam.*, n. 25, 2003.

HALE, Charles. "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala". *Journal of Latin American Studies* 34, 2002.

KROPFF, Laura. "Activismo mapuche en Argentina: Trayectoria histórica y nuevas propuestas". In: DÁVALOS, Pablo (comp.). *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Um grande cerco de paz*. Petrópolis: Vozes, 1995.

MACHADO, Luiz Toledo. "A teoria da dependência na América Latina". *Estudos Avançados* 13 (35), 1999.

MARINI, Ruy Mauro. "Dilética de la dependencia" (1973). *América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales*. Bogotá: Siglo del Hombre-CLACSO, 2008.

MARTINS, Carlos Eduardo. "O pensamento latino-americano e o sistema mundial". In: LEVY, Bettina (comp.). *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

MARTINS, José de Souza. *Expropriação e violência*. São Paulo: Hucitec, 1980.

MARTINS, José de Souza. *A chegada do estranho*. São Paulo: Hucitec, 1993.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. "O Nosso Governo": Os Ticuna e o regime tutelar. São Paulo: Marco Zero; Brasília: MCT/CNPq, 1988.

OSORIO, Jaime. "Fundamentos da superexploração". In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer. *Desenvolvimento e dependência*. Cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: IPEA, 2013.

POSTERO, Nancy Grey & LEON ZAMOSC (eds.). *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*. Quito: Abya-Yala, 2005.

PRASHAD, Vijay & BALLVÉ, Teo (eds.). *Dispatches from Latin America: On the frontlines against neoliberalism*. Cambridge: South End Press, 2006.

QUIJANO, Aníbal. "Colonialidade, poder, globalização e democracia". *Novos Rumos*, Ano 17, nº 37, 2002.

QUIJANO, Aníbal. "Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina". Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: [[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf)] Acessado em 13 de novembro de 2014.

RAMOS, Alcida Rita. "A antropologia brasileira no mundo". In: RIBEIRO, Gustavo Lins; FERNANDES, Ana Maria; MARTINS, Carlos Benedito & TRAJANO FILHO, Wilson (orgs.). As ciências sociais no mundo contemporâneo. Brasília: Letras Livres/EdUnB, 2011.

REPETTO, Maxim. "Conferência dos povos e organizações indígenas/2000". Pós-Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ICS, Ano IV, 2000.

RIBEIRO, Darcy. Os índios e a civilização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

SCHAVELZON, Salvador. El nacimiento del Estado plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente. Buenos Aires: CLACSO/PLURAL/CEJIS/IWGIA, 2012.

SIGAUD, Lygia. Os clandestinos e os direitos: Estudo sobre trabalhadores da cana de açúcar de Pernambuco. Tese de Doutorado em Antropologia Social. São Paulo: USP, 1977.

SILVA, Cristhian Teófilo da. Cativando Maíra: A sobrevivência dos índios Avá-Canoeiro no Alto Rio Tocantins. São Paulo & Goiânia: Annablume/Editora da PUC-Goiás, 2010.

SIMARD, Jean-Jacques. "La Réduction: entre l'envers du blanc et l'avenir pour soi". La Réduction: L'Autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui. Québec: Septentrion, 2003.

STAVENHAGEN, Rodolfo. "Los nuevos derechos internacionales de los pueblos indígenas". Anuário Antropológico 2007-2008. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2009.

TAUSSIG, Michael. Xamanismo, colonialismo e o homem selvagem: Um estudo sobre o terror e a cura. São Paulo: Paz e Terra, 1993 [1987].

TEVES, Ramón Pajuejo. "Identidades en Movimiento. Tiempos de globalización, procesos sociopolíticos y movimiento indígena en los países centro andinos". Colección Monografías, Nº 3. Caracas: Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

TRIGGER, Bruce. Natives and Newcomers: Canada's "Heroic Age" Reconsidered. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1994 (1985).

TURNER, Victor. *The ritual process: Structure and anti-structure*. New Jersey: Transaction Publishers, 2008 [1969].

VALLEJO REAL, Ivette Rossana. *Derechos Territoriales Indígenas, Movimientos Etno Políticos y Estado: Un Estudio Comparativo En La Amazonía de Brasil y Ecuador*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais: CEPPAC/UnB, 2006.

VÁSQUEZ, Ladislao Landa. “Los indígenas y los 500 años de Brasil”. Pós-Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ICS, Ano IV, 2000.

VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato: Um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1976.

WARREN, Kay & JACKSON, Jean (Eds.). *Indigenous Movements: Self-Representation and the State in Latin America*. Austin: University of Texas Press, 2002.

WOLF, Eric. *Europe and the People Without History*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 2010 (1982).

YASHAR, Deborah. *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ZAMOSC, Leon. “Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands”. *Latin American Research Review*, Vol. 29, No. 3, 1994.

# Instituições, Território e Sistemas Agroindustriais: uma proposta de análise histórico- comparativa

---

Marlon Vinícius Brisola<sup>73</sup> e Magali Costa Guimarães<sup>74</sup>

## Resumo

A política de Estado que prioriza a produção e a exportação de produtos agropecuários *in natura* ou semi-processados tem sido a tônica de alguns países, especialmente, Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e Colômbia, na América Latina. Nesses espaços, os Sistemas Agroindustriais (SAGs) representam importantes campos de análise econômica, política e social, demarcando o grau de desenvolvimento de determinados territórios ou populações. Uma das características dos SAGs é a constituição de redes que têm diferentes níveis de consolidação e especificidades, em função da complexidade das atividades de processamento, do nível de incertezas mercadológicas e da estrutura concorrencial. Contudo, distinções entre SAGs de produtos adversos ou concorrentes, ou entre diferentes territórios onde atuam um mesmo SAG, podem ser observadas e, tais diferenças, podem estar relacionadas a diferentes constituições institucionais que os regem. Partindo dessa premissa, propõe-se este estudo ao sugerir a utilização da técnica QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) associada à análise histórico-comparativa de casos como método para o entendimento dos efeitos da evolução institucional territorial sobre o desempenho econômico dos SAGs. O mesmo método foi utilizado por Brisola (2013) para analisar o padrão de relação entre o Estado e as associações empresariais industriais, no Brasil e na Argentina, no período entre 1956 e 1978, e compará-lo ao seu impacto sobre o *upgrading* industrial, em cada um destes países. A replicação do método e a sua discussão passa pela definição conceitual das dimensões do estudo, bem como pela caracterização dos indicadores que as suportam, utilizando como casos os marcos político-temporais que retratam as diferentes constituições institucionais dos territórios sob análise. Espera-se, como resultado, encontrar, com a aplicação dessa metodologia, melhores interpretações das razões que levam aos diferentes desempenhos técnico, econômico e/ou político dos SAGs e suas redes inseridas nos territórios produtivos agroindustriais, tanto na América Latina, como em outras regiões do globo.

---

<sup>73</sup> Doutor em Ciências Sociais, com especialidade em estudos comparados sobre as Américas (CEPPAC/UnB), Mestre em Ciências Agrárias, com especialidade em Agronegócios (UnB), Mestre em Administração de Empresas (FACECA/CNEC) e Graduado em Medicina Veterinária (UFMG). Professor da Universidade de Brasília - Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária - Área de Ciências Sociais Aplicadas e Agronegócios, Coordenador do PROPAGA - Programa de Pós-graduação em Agronegócios, da UnB. Contato: mvbrisola@gmail.com

<sup>74</sup> Doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília na área de concentração Psicologia Social e do Trabalho. Mestre em Administração (FACECA/MG), Especialista (Lato Sensu) em Didática do Ensino Superior pela UCB/DF e Graduada em Psicologia (PUC/MG). Professora do PROPAGA/UnB (Programa de Pós-Graduação em Agronegócios/Mestrado) e no Curso de Gestão de Agronegócios da Universidade de Brasília. É integrante do ECoS - Núcleo de Ergonomia da Atividade, Cognição e Saúde (UnB) e do GECOMP/UnB - Grupo de Estudo sobre a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio. Contato: magaliguimaraes@unb.br

**Palavras-chave**

Análise histórico-comparativa; Instituições, Sistemas Agroindustriais; Território.

\*\*\*

**Resumen**

La política de Estado que priorice la producción y exportación de commodities agrícolas ha sido la prioridad de algunos países en Latinoamérica, especialmente Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y Colombia. En estos espacios, los Sistemas Agroindustriales (SAGs) representan campos importantes de análisis económicos, políticos y sociales, que marcan el grado de desarrollo de algunas regiones o poblaciones. Una de las características de los SAGs es el establecimiento de redes que tienen diferentes niveles de consolidación y especificidades, en función de la complejidad de las actividades de procesamiento, del nivel de incertidumbres de marketing y de la estructura competitiva. Sin embargo, entre los SAGs de productos competitivos o entre los SAGs de distintos territorios es posible observar distinciones relacionadas con diferentes constituciones institucionales que las gobiernan. De este hecho, se propone en este estudio, sugiriendo el uso de QSA (Qualitative Comparative Analysis), asociada con el análisis de caso histórico comparativo como un método para la comprensión de los efectos del desarrollo institucional territorial sobre el desempeño económico del SAG. El mismo método fue utilizado por Brisola (2013) para analizar el patrón de relación entre el Estado y las asociaciones de empresarios industriales en Brasil y Argentina, en el período comprendido entre 1956 y 1978. El método de replicación y su debate consiste en la definición conceptual de las dimensiones del estudio y la caracterización de los indicadores que lo apoyan, utilizando como casos políticos y plazos que representan las diferentes constituciones institucionales de los territorios colocados bajo análisis. Así, como resultado, encontrarse con la aplicación de esta metodología mejores interpretaciones de las razones que llevan a las diferentes actuaciones técnicas, económicas y o políticas del SAG y sus redes incrustadas en territorios productivos agroindustriales, tanto en América Latina como en otras regiones.

**Palabras-clave**

Análisis histórico-comparativa; Instituciones, Sistemas Agroindustriales; Territorio

\*\*\*

**Abstract**

The state policy that prioritizes the production and exportation of agricultural products - au naturelle or semi-processed - has been the keynote of some countries, especially Brazil, Argentina, Uruguay, Chile and Colombia in Latin America. In these spaces, the Agribusiness Systems (SAGs) represent important fields of economic, political and social analysis, marking the degree of development of certain areas or populations. One of the hallmarks of the SAGs is the establishment of networks that have different levels of consolidation and specificities, depending on the complexity of the processing activities, the level of marketing uncertainties and competitive structure. However, there may be distinctions between SAGs of adverse or competing products, or between different territories where they operate the same SAG, and such differences may be related to different institutional constitutions that govern them. From this premise, this study suggests the use of CSF technique (Qualitative Comparative Analysis) associated with the historical-comparative case analysis as a method for understanding the effects of territorial institutional development on the economic performance of the SAGs. The same method was used by Brisola (2013) to analyze the relationship pattern between the state and the industrial business associations in Brazil and Argentina, in the period between 1956 and 1978, and compare it to its impact on industrial upgrading, in each country. The method of replication and its discussion involves the conceptual definition of the study dimensions and the characterization of indicators that support it. All of this, using as framework the temporal-political markers that depict the different institutional constitutions of territories under analysis. It is expected, as a result, to find with the application of this methodology the best interpretations as to why that lead to different technical, economic and/or political performances of

SAGs and their embedded networks in agribusiness productive territories, both in Latin America, as in other regions.

#### **Keywords**

Historical and comparative analysis; Institutions, agribusiness systems; Territory.

#### **Introdução**

Na última década, a Sociologia Econômica tornou-se importante referencial teórico para os cientistas sociais interessados em compreender e explicar a ‘imersão’ social presente nos fenômenos econômicos das sociedades contemporâneas. A partir do estudo seminal de Granovetter (1985), que prenunciou a tese do *embeddedness*, avanços no debate em torno do comportamento das sociedades, empresas e Estado permitiram atribuir às instituições uma atenção e uma responsabilidade sobre os fenômenos econômicos, sempre antes creditados à racionalidade econômica dos agentes. Conforme reproduzem Smelser e Swedberg (2005), aproximações entre mercados e instituições permitiram a maior compreensão sobre o conhecimento da vida econômica, sobretudo, por adicionar ao campo analítico, condicionantes socioculturais e político-institucionais.

Schmidt (2011) vai mais além nessa discussão. Essa autora admite que novas vertentes institucionalistas foram sucessivamente se sobrepondo após superar a escolha racional. Para ela, tanto o Institucionalismo Histórico como o Institucionalismo Sociológico perderam importância diante de uma nova perspectiva analítica: o Institucionalismo Discursivo, que admite congregar elementos das vertentes anteriores em torno da análise dos discursos. Para Schmidt (2011, p. 47), “*os atores engajam em seu discurso as ideias de geração, deliberação e/ou legitimação sobre ações políticas no contexto institucional, de acordo com a ‘lógica da comunicação’*”. Sensível a esse arcabouço analítico, neste estudo, busca-se utilizar como objeto empírico as redes e as relações constituídas pelos atores estabelecidos nos territórios que integram os Sistemas Agroindustriais.

Os Sistemas Agroindustriais (SAGs) constituem-se em arranjos inter-organizacionais constituídos sob uma rede de contratos (formais e informais) legitimados a partir de critérios de produção, transformação e distribuição de produtos que têm sua origem no ambiente agropecuário. Esta característica permite particularizar

os SAGs, quando comparados com outros sistemas produtivos, uma vez que a dependência do ‘rural’ implica em integrar variáveis ambientais de baixo controle ao Sistema e, por conseguinte, compreende peculiaridades institucionais. A dependência do espaço rural reflete uma dessas singularidades e condiciona os estudos de SAG a uma análise ao nível de território (seja esta, num contexto micro, meso ou macro). O certo é que a compreensão sobre a eficiência, a competitividade ou alguma outra característica social, política ou econômica de um determinado SAG, passa pela identificação das peculiaridades inerentes ao território (ou territórios) em que os atores que o compõem atuam e pelas instituições que determinam sua existência e o seu funcionamento.

Partindo desse princípio, e considerando que há certa carência de estudos comparados na América Latina, sobretudo utilizando SAGs como objeto de investigação social e econômica, é que se imbuí o propósito deste trabalho. Nele, levanta-se uma discussão teórico-metodológica sobre a replicação do método utilizado por Brisola (2013) ao contexto dos SAGs e de suas redes sociais territoriais. O estudo feito por Brisola (2013) analisou o padrão de relação entre o Estado e as associações empresariais industriais, no Brasil e na Argentina, no período entre 1956 e 1978, bem como o impacto desta relação sobre o *upgrading* industrial, em cada um desses países. O autor utilizou a técnica QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) associada à análise histórico-comparativa de casos. A replicação do método e a consequente discussão passam pela definição conceitual das dimensões do estudo, bem como pela caracterização dos indicadores que as suportam. A integração da manifestação de intensidade desses indicadores em uma matriz Booleana permitiu a interpretação das dimensões que buscam explicar o construto, em uma dimensão longitudinal (histórica). Dessa forma, os casos foram constituídos por recortes temporais e espaciais distintos, em sua constituição político-institucional e, portanto, passíveis de comparação.

A proposta de replicação do método, contudo, apresenta como construto a ‘constituição institucional que integra a rede de atores públicos e privados integrantes de um dado SAG constituído territorialmente’. As dimensões analíticas que representam esse construto são:

1. A constituição institucional do aparelho estatal e das demais esferas públicas.
2. A constituição institucional derivada da coesão do setor produtivo privado.

### 3. A coordenação entre o público e o privado.

Como resultado desta discussão espera-se que a proposta metodológica apresente melhores interpretações a respeito das razões que levam aos diferentes desempenhos técnico, econômico e/ou político dos SAGs e de suas redes constituídas nos territórios produtivos agroindustriais.

### **Sistemas Agroindustriais e suas derivações em rede**

Os Sistemas Agroindustriais (SAGs) agregam especificidades que os diferenciam entre si e de outros sistemas econômicos. Especificidades estas que redundam da natureza dos produtos e dos processos que envolvem a sua estrutura processual, da importância social diferenciada promovida pelos diferentes produtos e da natureza econômica dos diferentes elos que integram as suas cadeias de produção.

Sua base conceitual tem origem na definição de ‘*agribusiness*’ que permite o seu entendimento dentro de uma lógica sistêmica. Foram Davis e Goldberg (1957) quem defenderam o conceito de *agribusiness*, considerando que a produção agrária dever-se-ia estabelecer como princípio de uma sequência de operações (desenvolvidos por diversos agentes) que visassem ao atendimento do consumidor final em suas necessidades básicas alimentares. A relação entre os agentes seria de interdependência ou de complementaridade, estabelecida através de forças hierárquicas.

O modelo desenvolvido por esses pesquisadores expressa uma cadeia de produção, onde os componentes estão identificados pelos agentes representantes dos setores produtivos (indústrias de insumos e setor de produção primária), de processamento (agroindústria) e de distribuição (atacadistas e varejistas). Os fluxos de materiais e de capital, em sentidos opostos, estabelecem as relações entre os componentes (organizações) e os ambientes organizacional (organizações que interagem com a cadeia) e institucional (normas, leis, tradições, costumes) dão suporte à funcionalidade do Sistema que tem a linearidade como característica estrutural.

Ainda nos modelos de SAGs propostos, a produção primária resguarda particularidades ao utilizar a terra e outros recursos naturais em suas atividades-fim. Tal dependência à territorialidade se complementa na dependência ao clima e na lida com



insumos e produtos de natureza biológica, o que implica em condicioná-la às diversas variáveis de baixo controle.

No entanto, um SAG não se restringe a esta linearidade e deve ser visto como uma rede de relações (*networks*), – ou um ‘nexo contratual’, como caracteriza Zylbersztajn (2000) – onde os agentes disputam de forma isolada ou integrada as melhores oportunidades de oferta de seus produtos aos seus clientes. São por meio dos contratos que se efetivam as transações, se configuram as características dos produtos e dos serviços transacionados, bem como se estabelecem os perfis dos atores, agentes das transações. Mais do que isso, os contratos remodelam as transações, imersas em um contexto socioeconômico, onde os agentes, dedicados ao atendimento de seus próprios interesses, performatizam os mercados e imprimem singularidades institucionais em suas relações sociais constituídas em redes.

A lógica da compreensão em torno das relações entre os agentes organizados em rede, segundo Mizruchi (1994), compreende a troca, o engajamento e a reciprocidade entre eles dentro de (macro) objetivos comuns. Nesse contexto, a interdependência econômica, política e/ou tecnológica são variáveis que fortalecem o poder das redes. Esse autor atribui à teoria institucional como importante referencial utilizado para a explicação do fenômeno da aderência entre os agentes estabelecidos em rede.

Para Sousa Filho, Guanziroli e Buainain (2008), os estudos dos Sistemas Agroindustriais (SAGs) ganham com a aplicação da teoria de redes, pois se permite, neles, incorporar as ações coletivas aos compostos de marketing e às condicionantes políticas que favorecem o entendimento sobre o funcionamento dos mercados.

Ainda na aproximação de SAGs e redes, Batalha e Silva (2007, p. 18) entendem que dois aspectos são elementares, e que dizem respeito a “uma coleção de elementos” e a “uma rede de relações funcionais”, que juntas objetivam um mesmo propósito. Para esses autores, os SAGs são modelos de estruturas sociais que utilizam da mobilização e os interesses dos agentes em rede para alcançarem ganhos econômicos. Neves (2008) valoriza tal afirmação, destacando que tal aproximação considera a amplitude da análise de redes sobre o modelo de SAG. Para ele, enquanto os estudos de SAGs abordam as relações verticais, a análise de redes contempla uma perspectiva tridimensional (vertical, lateral e horizontal). Na amplitude dessa perspectiva deve-se considerar ainda

sua profundidade, já que as redes implicam em inter-relações entre atores intraempresariais, enquanto que nos SAGs, a perspectiva está num contexto meso analítico. Em uma outra vertente, a perspectiva macro defende o conceito de *net-chains* como redes de cadeias – uma lógica globalizadora do conceito relacional entre grupos e empresas.

Neste estudo, a perspectiva dimensional do contexto relacional em investigação se acha em torno do território, e, por conseguinte, entre agentes organizados e constituintes dos diferentes elos e mercados de um determinado SAG.

### **Ação coletiva e território: elementos determinantes ao desenvolvimento dos SAGs**

Como dito na sessão anterior, as especificidades constituintes dos SAGs provém da natureza dos produtos e dos processos, da importância social diferenciada promovida pelos diferentes produtos e da natureza econômica das diferentes estruturas e elos que constituem suas cadeias de produção. Em relação à diferença entre elos, ressalta-se as fragilidades estrutural e econômica em que o elo representado pelos produtores rurais se encontra – principalmente por estar sujeito às inúmeras variáveis de baixo controle (climáticas e biológicas) e por posicionarem-se entre oligopólios e oligopsônios, o que o caracteriza essencialmente como ‘tomadores de preços’.

Não obstante às particularidades que envolvem os agentes integrantes dos SAGs, vale considerar ainda que as estratégias dos atores representantes dos diferentes elos respondem a interesses próprios. Nesse jogo de interesses, a organização coletiva passa a representar importante instrumento garantidor de poder para os setores produtivos – sobretudo para os produtores rurais que se vêm impelidos a constituírem formalmente em associações, núcleos ou cooperativas.

Em se falando de interesses e poder, pode-se admitir que os agentes econômicos reagem aos mercados sob a égide da dicotomia entre a racionalidade econômica e sua própria intuição – algo sociologicamente irracional. Para melhor entendimento sobre essa dualidade, Swedberg (2004, 2005) retoma Bourdieu e o conceito de *habitus* para alertar aos sociólogos e economistas que a questão dos ‘interesses’ passa por ambas concepções, sem, contudo, estar exclusivo a nenhuma delas. Para ele, no contexto

social, os interesses representam forças que estão além do individual e são socialmente construídos e concretizados por meio das relações sociais.

Dessa forma, remetendo tal problemática ao contexto dos Sistemas Agroindustriais, julga-se como necessário de que sejam identificados e estudados os meios pelos quais os grupos de produtores estabelecidos em um dado SAG se organizam e institucionalmente se constituem/evoluem. Para tanto, o entendimento dos conceitos de ‘redes’ e de ‘território’ parecem ser fundamentais, já que os SAGs se constituem por meio de relações em rede, estabelecidos em um território – seja este em nível local ou ampliado.

A referência compreendida aos atores envolvidos nos negócios relacionados com a ‘terra’ identifica aproximações entre as relações interfirmas e o território. Para Boisier (1995), o conceito de região (território) como quase-Estado remete à necessidade de impor uma visão política do desenvolvimento regional. Para ele, questões relacionadas à estrutura social de uma dada região estão em conformidade com a forma de funcionamento das sociedades (e suas instituições) – o que contrasta com as visões economicistas do passado e remete à visão de território como uma quase-empresa, passível de estabelecer políticas, executar um planejamento estratégico e contrair ganhos.

Ao utilizar a perspectiva de território, avanços institucionais e ação coletiva, em prol do desenvolvimento dos SAGs, encontram-se possibilidades de demarcar meios para redimir os gargalos transacionais e as fragilidades nos processos produtivos que tanto afetam a qualidade e limitam a competitividade das unidades produtivas e das organizações e, porque não dizer, dos países. Nesse interim, o Brasil e as demais nações latino-americanas postam-se como importantes alvos de investigação, já que notoriamente estabelecem similaridades na trajetória e na contemporaneidade econômico-institucional e se põem passíveis de comparação em suas experiências e possibilidades.

### **Abordagem institucionalista: evolução e complementaridade institucional**

A abordagem institucionalista discute instituições, compartilhando a ação do indivíduo (individualismo metodológico) ao projeto de construção institucional. Sob

essa perspectiva, os cientistas sociais avançaram no uso da abordagem institucionalista, alegando que as alterações não ocorrem somente ao nível das instituições, mas indicando que os indivíduos também se modificam, pois modificam também os seus interesses ao longo do tempo.

Com a evolução da abordagem institucionalista, permitiu-se incrementar atributos metodológicos em sua concepção, partindo-se da escolha racional para as perspectivas histórica e sociológica e, por fim, para a análise discursiva (ou construtivista). Enquanto a escolha racional (como o próprio nome indica) sugere uma derivação lógica dos interesses dos agentes, a perspectiva histórica decorre de contingências oriundas da trajetória das instituições políticas. Já o Institucionalismo Sociológico, segundo Schmidt (2011), atribui às normas e aos padrões sociais e culturais aderentes, os elementos responsáveis pela construção das instituições políticas dos agentes. Por fim, o Institucionalismo Discursivo considera a lógica da comunicação como a responsável pelo processo de generalização, deliberação e legitimação das ideias sobre a ação política no contexto institucional.

Embora Scott e Christensen (1995) e Thelen (1999) acreditassem que a contribuição dos Institucionalismos Sociológico e Histórico, respectivamente, viessem a responder muitas das questões proferidas pelos cientistas sociais – pois se encontravam, por meio deles, a explicação para os conflitos estruturais e políticos de muitas realidades econômicas e políticas –, a perspectiva de Schmidt (2011), em torno do Institucionalismo Discursivo, mais contemporâneo, revela que essa dimensão analítica sobrepõe às demais, e impele, por meio do discurso, a interpretação da representação de ideias reproduzidas na manifestação latente (comunicacional) dos agentes sociais. Além do discurso e suas ideias, a vertente institucionalista do Discursivo propõe uma análise mais ampla, identificando novas regras, valores e práticas implícitas no contexto institucional. Ele explica o que nem sempre pode ser apresentado pelo Institucionalismo Histórico, seguindo a lógica da decodificação da comunicação (Schmidt, 2006, 2008).

Mas como se processa a evolução das instituições em uma dada sociedade?

A resposta a essa questão está relacionada à complementaridade institucional, precursoras das mudanças institucionais.

Thelen (2004) e Streeck e Thelen (2005) são pioneiros na abordagem institucional evolucionária. Para esses autores, tal transformação ocorre a partir das

estratégias estabelecidas pelos agentes, que promovem movimentos convergentes aos seus interesses sobre as instituições, gerando complementaridades.

Campbell (2011, p. 2) entende a complementaridade institucional como sendo “a interdependência da influência institucional no comportamento das pessoas”. Para ele, “quanto maior o grau de complementaridade institucional, maior será a performance econômica de um país”. Conhecendo as mudanças e as complementaridades institucionais ocorridas em uma determinada sociedade (organização ou sistema), torna-se possível entender, por exemplo, o posicionamento competitivo de um Sistema Agroindustrial ou o desenvolvimento de redes (e sua qualidade) existente em um dado território.

Tal associação de conceitos e empirias busca elucidar questões ainda obscuras em torno da eficiência dos mercados de produtos agroindustriais, dentro de uma perspectiva socioeconômica. O entendimento dos mercados – sobretudo, dos mercados de produtos agroindustriais – está além de uma compreensão institucional ancorada em reações de ordem racional – como prescrito pela Nova Economia Institucional. Nesse estudo, a união dos elementos econômicos e sociológicos cria novas oportunidades interpretativas e ressalta a subjetividade inerente no homem em sociedade.

A aplicação do conceito de *embeddedness* (Granovetter, 1985; Brisola; Botelho Filho, 2010) como produto da conjunção entre elementos de ordem sociológica ao contexto econômico é aqui incorporado aos princípios empíricos que denotam os Sistemas Agroindustriais (SAGs), trazendo dinamismo interpretativo, por meio da manifestação de elementos e históricos manifestos nas instituições em evolução. O território e a perspectiva histórico-comparativa adicionam elementos e meios favoráveis a tal elucidação.

### **Caracterização e discussão sobre o método**

Neste trabalho, a apresentação da metodologia representa o seu principal objetivo. Como forma de ampliar a busca de informações em torno da eficiência dos mercados (negócios evidenciados entre os agentes) em Sistemas Agroindustriais,

propõe-se uma interação de conceitos e métodos que sugerem uma nova abordagem analítica apoiada nos princípios da Sociologia Econômica, do Institucionalismo e da análise territorial. Para tanto, a perspectiva analítica histórico-comparativa é utilizada e compartilhada com a técnica de estudos de casos.

Valorizam-se, nesta proposta, os estudos comparativos de territórios em uma realidade latino-americana, embora tal proposição possa ser replicada em outras realidades. Nessa perspectiva, propõe-se resgatar historicamente e comparar a evolução institucional e estrutural de organizações coletivamente formadas e inseridas em contextos produtivos territoriais que compõem Sistemas Agroindustriais em outras regiões da América Latina. Para tanto, a coleta de dados se faz por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas a atores que atuam ou atuaram nas organizações torna-se relevante, bem como a utilização de produtos de divulgação de informações e documentos (fontes secundárias) que atentam para o objeto especificamente analisado – o que caracteriza o tipo de pesquisa também como documental.

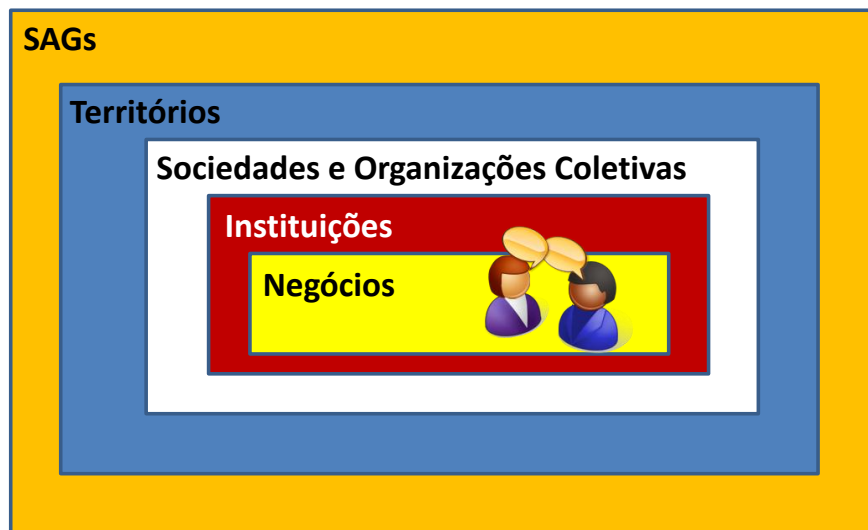
A Técnica QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) será utilizada como ferramenta analítica, buscando comparar variáveis e casos, bem como entender o grau de necessidade e suficiência de cada um dos elementos dessas variáveis em confronto com os parâmetros correspondentes aos sinais de competitividade. Complementa-se a essa ferramenta, a utilização de uma Matriz Booleana que organiza as informações encontradas, associando mudanças estruturais e institucionais aos períodos correspondentes à trajetória de cada território (classificados como casos).

Num resgate teórico sobre a proposta, vale considerar as manifestações de Mahoney e Reuschmeyer (2006), quando argumentam que os estudos que utilizam métodos histórico-comparativos apoiam-se em fatos históricos e elementos teóricos para desenvolverem e refinarem conceitos, além de identificarem e avaliarem argumentos causais. Para esses autores, o uso, em décadas recentes, da análise histórico-comparativa, reabre a possibilidade de que sejam explicadas questões nos campos das ciências sociais, onde as análises causais demandam de entendimento de processos ao longo do tempo, com o uso sistemático da comparação.

A Figura 1 ilustra a abstração correspondente ao objeto de estudo para o método proposto. Nela, estão sistemática e hierarquicamente apresentados os Sistemas Agroindustriais (SAGs), que perpassam territórios, que abrigam sociedades e

organizações coletivas de produtores e demais agentes econômicos correlatos ao SAG. Tais organizações são conduzidas por instituições formais e informais que sofrem evoluções ao longo da existência das organizações coletivas. A natureza dos negócios e das relações de mercado são produtos das instituições e sua evolução – o que caracteriza as relações e sua eficiência para a competitividade local.

**Figura 1: Demonstrativo hierárquico do objeto de estudo a partir dos Sistemas Agroindustriais**



Fonte: os autores

A comparação, nesta proposta, é feita entre territórios e entre períodos cronológica e politicamente extraídos de um intervalo de tempo. Cada um dos subperíodos constituiu um caso a ser comparado.

Para Ragin (1987, 1992), os casos devem permitir a criação de padrões a partir da comparação, favorecendo a interpretação. Os estudos baseados na análise de casos, segundo esse autor, demandam da associação e da combinação desses padrões previamente estabelecidos. Ele argumenta que a produção de conhecimento, nesse

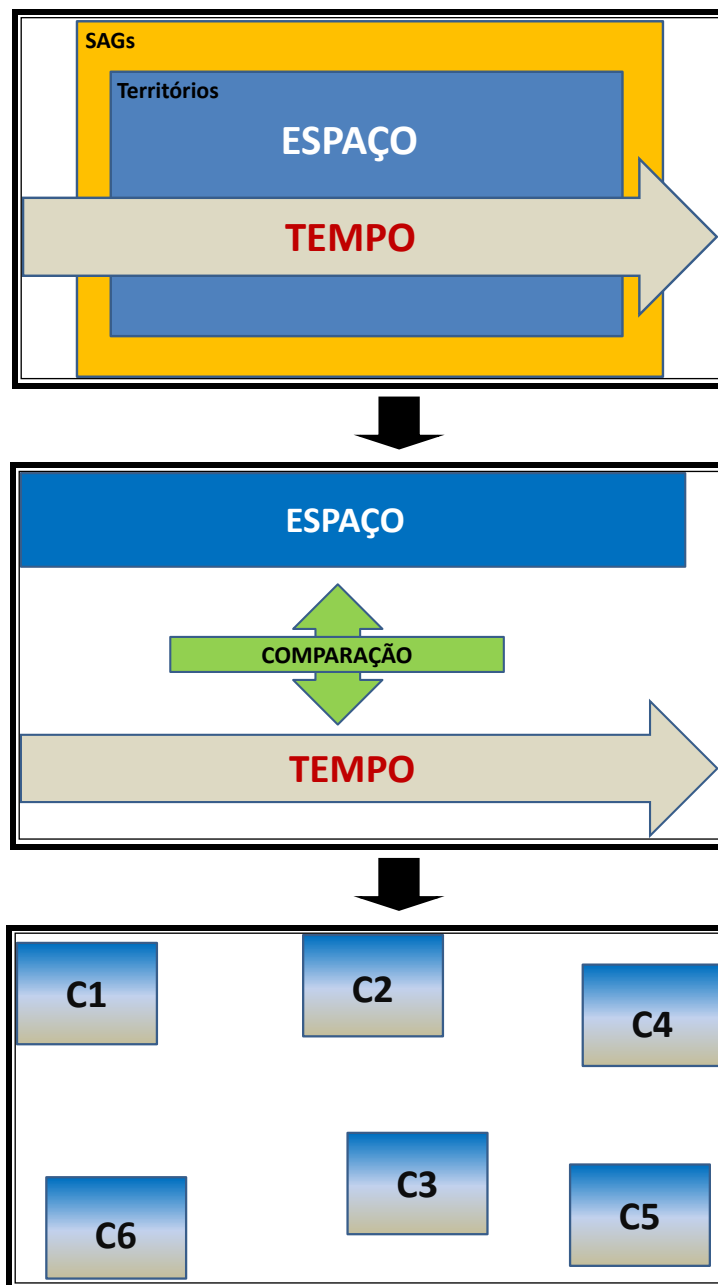
contexto, tem de ser orientada de forma generalizada, a partir das evidências conceituais.

Ao se resgatar orientações sobre a perspectiva histórico-comparativa, Mahoney e Terrie (2008) sugerem alguns atributos associados. Segundo eles, destaca-se o fato de que as pesquisas dessa natureza devem ser modeladas temporalmente, por meio da explicação do sequenciamento dos processos de mudança que afetam a variável dependente e/ou o processo de análise dos efeitos da trajetória sobre os acontecimentos. Tais aspectos devem ser analisados com base no suporte teórico e com o efeito causal dos mecanismos intracasos.

A Figura 2 ilustra como os casos são abstraídos do objeto estudado para a análise histórico-comparativa. A segmentação espaço-temporal permite criar, em um ou mais territórios, os meios para evidenciar como e quando ocorreram diferenças institucionais e os seus efeitos sobre a eficiência do SAG no referido território. A partir da segmentação realizada, permite-se efetuar a comparação entre os casos.

**Figura 2: Demonstrativo didático de  
sequenciamento de operações que levam  
à criação de casos**





Fonte: os autores

A comparação entre os casos será realizada a partir do enquadramento de variáveis explicativas (independentes) – a serem evidenciadas em função do objetivo do estudo –, enquadradas dentro de três dimensões pré-estabelecidas, quais sejam:

- Dimensão 1: Instituições constituídas a partir da Capacidade Estatal. A Dimensão 1 corresponde à organização técnica e administrativa do

Estado, bem como a sua autonomia política e relacional com a sociedade (Alonso, 2007).

- Dimensão 2: Instituições constituídas a partir da Ação Coletiva Organizada de produtores. A Dimensão 2 corresponde às ações formais e informais oriundas do grau de coesão entre os agentes organizados. Tal organização remete a um fortalecimento da classe produtora em torno de movimentos de interesse mútuo em resposta ao associativismo.
- Dimensão 3: Instituições constituídas a partir da Relação entre o Estado e a Ação Coletiva Organizada de produtores. A Dimensão 3 implica na coordenação entre o setor produtivo organizado e o Estado – produtos de ações compartilhadas. Para Lange e Reuschmeyer (2005), a coordenação Estatal, como promotor de ação coletiva, é fundamental ao estabelecimento de um Estado Desenvolvimentista. Ainda nesse contexto, Tilly (1977) atribui ao Estado o poder de indutor e mobilizador de ações coletivas que reforçam a sustentabilidade de uma coordenação de propósitos voltados aos interesses Estado-Sector Produtivo.

Uma vez identificadas (nos recortes textuais da pesquisa documental ou nas entrevistas) as informações que categorizam as variáveis explicativas, em cada caso, estas são classificadas de acordo com a intensidade em que se apresentam. A demonstração dessa intensidade é expressa de forma quantitativa:

- Ausência de manifestação da variável no caso → (1)
- Baixa manifestação da variável no caso → (2)
- Elevada manifestação da variável no caso → (3)

Com essa escala de intensidade, torna-se possível dimensionar o grau de importância (ou influência) das instituições em cada caso.

Da mesma forma, são apontados quantitativamente os resultados (variável resposta) dos propósitos do referido setor produtivo – seja em quantidade, qualidade ou em alguma outra característica de mercado que reflita o interesse do estudo. Esse resultado, representativo de cada caso, permite avaliar a influência de cada uma das variáveis explicativas, isoladas ou de forma conjunta (indicativo de sua suficiência ou necessidade) para o alcance dos resultados apresentados. A análise do Grau de

Cobertura Proporcional (GCP) ou, índice que representa a média ponderada dos indicadores apresentados, também permite uma análise referencial (ou causal) entre as variáveis explicativas e a variável resposta.

Em estudos sobre a eficiência de um determinado SAG, presente em um dado território, os resultados comumente analisados estão relacionados ao desempenho da produção (em quantidade ou qualidade), da eficiência ou desempenho de uma unidade produtiva (ou conjunto de unidades regionalmente localizadas), ou mesmo de outro parâmetro passível de ser mensurado quantitativamente. Nesses casos, o encontro de uma resposta binária, onde “zero” indica uma baixa performance (inferior à média) e “um” indica uma melhor performance (superior à média, por exemplo), favorece a melhor interpretação dos resultados.

Uma Matriz Booleana, produto da técnica QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) permite a apresentação sintética e organizada dos achados de pesquisa. Segundo Ragin (1987), a técnica QCA aparece como uma das mais adequadas para estudos dessa natureza, pois permite a análise comparativa de casos, com muitas variáveis e com ‘n’ pequeno ou intermediário. Sua essência analítica está apoiada na regra da concordância e da diferença. Embora a técnica QCA seja a mais apropriada para analisar casos com situações opostas (positivas ou negativas), ela pode ser aplicada em sistemas heterogêneos – como é o caso desta proposta. Nessas situações, busca-se encontrar contrastes entre os casos, eliminando os fatores não comuns e isolando as possíveis causas do resultado estudado. Ragin (2000) identifica esse procedimento como ‘Fuzzy-set’. Para ele, a Técnica Fuzzy permite a homogeneização de suposições sobre os casos, ampliando as capacidades de observação e de interpretação investigativas.

Certamente, causas espúrias, que não o objeto em análise, podem também ser responsáveis pelo resultado. Contudo, a apreciação dos resultados parciais e o confronto entre os casos permitem mostrar indicativos para a formulação de hipóteses, a partir do uso da técnica Fuzzy. O Quadro 1 apresenta um modelo representativo da Matriz Booleana para estudos dessa natureza, sugerindo quatro casos e cinco variáveis explicativas, integrantes de três dimensões analíticas: (A) Constituição institucional do aparelho estatal; (B) Constituição institucional derivada da coesão do setor produtivo privado; e (C) Coordenação entre os setores público e privado. A Variável Dependente

(Y) corresponde à um parâmetro que é polarizado entre presente/ausente; alto/baixo, acima da média/abaixo da média, etc., e é representado por 1 / 0, respectivamente. Os indicadores de intensidade (1, 2 ou 3) preenchem as lacunas internas do modelo, de forma ilustrativa.

**Quadro 1: Modelo Representativo de Matriz Booleana**

CASOS	DIMENSÕES ANALÍTICAS					GCP	Y
	A		B	C			
	V1	V2	V3	V4	V5		
<b>Caso 1</b>	1	2	2	3	1	1,8	1
<b>Caso 2</b>	1	3	3	-	2	1,8	1
<b>Caso 3</b>	2	3	3	1	-	1,8	0
<b>Caso 4</b>	1	1	1	3	2	1,6	1

Fonte: os autores

É possível ainda extrair e comparar os Graus de Cobertura Proporcional (GCP) dos casos (apresentados também no Quadro 1). O GCP ajuda na interpretação (quantitativa) dos efeitos produzidos pelas interações entre variáveis intra-casos. Em alguns casos, a interação entre as variáveis é mais significativa do que propriamente a preponderância de uma delas.

De forma complementar, o uso de gráficos (de barras ou linhas) são importantes para a análise comparativa. É possível, por meio deles, avaliar comparativamente o desempenho e evolução das variáveis, intra e entre casos. De forma aplicada, os gráficos representam meios adicionais, visuais, passíveis de que sejam tiradas conclusões

isoladas (por território ou por período) ou comparadas (entre territórios ou momentos específicos).

### **Considerações Finais**

O presente artigo teve como objetivo apresentar um complexo teórico-metodológico de análise do desempenho (eficiência e competitividade) de Sistemas Agroindustriais ao nível de território, por meio da análise das mudanças institucionais ocorridas ao longo de um determinado período de existência de organizações coletivas de produtores. A utilização da técnica QCA e a análise histórico-comparativa de casos são os referenciais analíticos para os achados colhidos e categorizados de entrevistas semiestruturadas e documentos investigados.

Baseado e adaptado de metodologia utilizada por Brisola (2013), essa proposta visa ampliar a possibilidade de interpretação comparada sobre a eficiência dos mercados a partir das bases teóricas da Sociologia Econômica e da Evolução Institucional. Considerando que o desenvolvimento econômico e social na América Latina, mormente apoiado pela produção de *commodities*, é carente de maior compreensão, entende-se que essa proposta venha a contribuir com o maior esclarecimento sobre a importância das instituições e de sua evolução para os mercados.

Entende-se que tal referencial teórico e metodológico, suportado pela Sociologia Econômica e somente muito recentemente aplicado à compreensão do capitalismo regional, vem, por meio dessa proposta, sugerir maior entendimento sobre a sociologia dos mercados agroindustriais e contribuir para responder algumas questões ainda pouco respondidas nesse campo.

**Data de emissão:** 30/08/2014

**Data de aprovação:** 11/10/2014

### **Referências**

ALONSO, Guillermo V. “Elementos para el análisis de capacidades estatales”. In: Guillermo V. Alonso (Edit.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 17-39.

BATALHA, Mario Otávio; SILVA, Andrea Lago da. “Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições, especificidades e correntes metodológicas”. In: Mário Otávio Batalha (Org.). *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 2007.

BOISIER, Sergio. *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*. Santiago: ILPES/DPPR, Série Investigacion. Doc 95/30. 1995.

BRISOLA, Marlon Vinícius. *Upgrading industrial na Argentina e no Brasil: uma análise histórica e comparada da relação entre o Estado e as associações empresariais*. 2013. 424 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2013.

BRISOLA, Marlon Vinícius; BOTELHO FILHO, Flávio Borges. “A dimensão do embeddedness na indústria do vinho: um estudo comparado entre Brasil e Chile”. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 4, n. 1, p. 89-104, out-dez. 2010.

CAMPBELL, John L. “The US financial crisis: lessons for theories of institutional complementarity”. *Socio-Economic Review*, v. 2, n. 9, p. 211-234, jan. 2011.

DAVIS, John; GOLDBERG, Ray Allan. *The concept of agribusiness: division of research*. Boston: Graduate School of Business Administration. Harvard University, 1957.

GRANOVETTER, Mark. “Economic action and social structure: the problem of embeddedness”. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, Nov. 1985.

LANGE, Matthew; REUSCHEMEYER, Dietrich. “States and development”. In: Matthew Lange e Dietrich Reuschemeyer (Edit.). *States and development historical antecedents of stagnation and advance*. New York: Palgrave Macmillan division of St. Martin’s Press, 2005. p. 3-25.

MAHONEY, James; RUSCHEMEYER, Dietrich. “Comparative-historical analysis: achievements and agendas”. In: James Mahoney e Dietrich Ruschemeyer (Edit.). *Comparative-historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 3-38.

MAHONEY, James; TERRIER P. Larkin. “Comparative-historical analysis in contemporary political science”. Janet Box-Steffensmeier, Henry E. Brady e David

- Collier (Edits.). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 737-755.
- MIZRUCHI, Mark S. “Social networks analysis: recent achievements and current controversies”. *Acta Sociologica*, v. 37, n. 4, p. 329-343, 1994.
- NEVES, Marcos Fava. “Método para planejamento e gestão estratégica de sistemas agroindustriais (GESis)”. *Revista de Administração*, v.43, n.4, p.331-343, out./nov./dez. 2008.
- RAGIN, Charles. C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. London: University of California Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. “Introduction: cases of ‘whats is a cases?’” In: Charles C. Ragin e Howard Saul Becker, H. S. (Edits.). *Whats is a case?*. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 1-17.
- \_\_\_\_\_. *Fuzzy-set social science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- SCHMIDT, Vivien A. “Institutionalism”. In: Colin Hay, Michael Lister e David Hay Marsh (Edits.). *The state: theories and issues*, 2006. p. 98-117.
- \_\_\_\_\_. “Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse”. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.
- \_\_\_\_\_. “Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism”. In: Daniel Béland e Robert Henry Cox (Edits.). *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 47-64.
- SCOTT, Richard W.; CHRISTENSEN, Soren. *The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1995.
- SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard. “Introducing economic sociology”. In: Neil J. Smelser e Richard Swedberg (Edits.) *The handbook of economic sociology*. New Jersey: Princeton University Press, 2005, p. 3-25.
- SOUSA FILHO, Hildo Meirelles; GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio. “Metodologia para estudo das relações de mercado em sistemas agroindustriais”. *Informe Técnico*. Brasília: IICA, 2008.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. “Introduction: institutional change in advanced political economies”. In: Wolfgang Streeck e Kathellen Thelen (Edits.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

SWEDBERG, Richard. “Sociologia econômica: hoje e amanhã”. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, Trad Sergio Miceli. São Paulo, v. 16, n. 2, p. 7-34, 2004.

\_\_\_\_\_. *Interest: concepts in the social sciences*. Berkshire: Open University Press, 2005.

THELEN, Kathleen. “Historical institutionalism in comparative politics”. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369-404, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press, 2004.

TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. Michigan: University of Michigan; Center for Research on Social Organization, 1977.

ZYLBERSZTAJN, Décio. “Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial”. In: Décio Zylbersztajn e Marcos Fava Neves (Orgs.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000, p 1-21.



**La  
internacionalización  
productiva en  
América del Sur:  
elementos políticos y  
culturales  
contributivos en la  
elaboración de  
estrategias de  
inversiones en  
Bolivia.**

---

**Renato Dias Baptista<sup>75</sup>**

Agradecimentos

À Daiane Bueno Lyra, bolsista de Iniciação Científica, PROPe/UNESP

Financiamento:

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

Projeto (12/03523-1)

Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Estadual Paulista – PROPe/UNESP

**Resumo**

A internacionalização da produção de uma empresa está intrinsecamente dependente das interfaces da cultura organizacional e da cultura local. Assim, quando uma empresa quer internacionalizar é necessário identificar os valores locais e torná-los seus. Esse é um fator complexo se levarmos em conta a multiplicidade cultural, uma multiplicidade que precisa ser respeitada se de fato concebermos as empresas como participantes no desenvolvimento local e não apenas como organismos tecnológicos e financeiros que exploram recursos naturais ou as demandas da população. Entretanto, na Bolívia isso não é uma tarefa fácil. Nesse aspecto, o objetivo deste artigo é compreender uma das faces do caleidoscópio boliviano. Investigamos os aspectos importantes da dinâmica atual através de uma literatura multidisciplinar e uma entrevista com Carlos Mesa Gisbert, ex-presidente da República da Bolívia. A dinâmica da internacionalização da produção tem uma soma de componentes culturais, políticos, tecnológicos, educacionais, logísticos outros que estão interligados. A ação ou reação em um desses componentes reverbera em todos os outros.

---

<sup>75</sup> Professor Assistente Doutor – Universidade Estadual Paulista, UNESP, Câmpus Tupã

Rua Domingos da Costa Lopes, 780 - 17602-496 - Tupã, SP

Contato: rdbaptista@tupa.unesp.br

**Palavras-chave**

internacionalização; cultura; política; Bolívia

\*\*\*

LA INTERNACIONALIZACIÓN PRODUCTIVA EN AMÉRICA DEL SUR: ELEMENTOS POLÍTICOS Y CULTURALES CONTRIBUTIVOS EN LA ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS DE INVERSIONES EN BOLIVIA.

**Resumen**

La internacionalización de la producción de una empresa está intrínsecamente dependiente de las interfaces de la cultura organizacional y de la cultura local. Así, cuando una empresa desea internacionalizar es necesario identificar los valores locales y tornarlos suyos. Eso es un factor complejo si llevamos en cuenta la multiplicidad cultural, una multiplicidad que necesita ser respetada si efectivamente concebimos las empresas como participantes de un desarrollo local y no solamente como organismos tecnológicos y financieros que explotan los recursos naturales o las demandas de la población. Pero en Bolivia eso no es una tarea fácil. En esos aspectos, el objetivo de este artículo es comprender una de las caras del caleidoscopio boliviano. Investigamos aspectos importantes de la dinámica actual por medio de una bibliografía multidisciplinaria y entrevista realizada con Carlos Mesa Gisbert, ex presidente de la República de Bolivia. La dinámica de la internacionalización de la producción tiene una suma de componentes culturales, políticos, tecnológicos, educacionales, logísticos entre otros, que están interconectados. La acción o reacción en uno de los componentes reverbera en todos los otros.

**Palabras claves**

internacionalización; cultura; política; Bolivia

\*\*\*

THE PRODUCTIVE INTERNATIONALIZATION IN SOUTH AMERICA: POLITICAL AND CULTURAL CONTRIBUTORY ELEMENTS FOR THE DEVELOPMENT OF INVESTMENT STRATEGIES IN BOLIVIA.

**Abstract**

The internationalization of a company production is intrinsically dependent on the interfaces of organizational and local cultures. So when a company wants to internationalize itself it is necessary to identify local values and make them their own. This is a complex factor if we take into account the cultural diversity, a variety that needs to be respected if indeed we conceive companies as participants in local development and not only as technological and financial organizations that exploit natural resources or the demands of the population. However, in Bolivia this is not an easy task. In this respect, the purpose of this article is to understand one of the faces of the Bolivian kaleidoscope. Important aspects of the current dynamics were investigated through a multidisciplinary literature and an interview with Carlos Mesa Gisbert, former president of Bolivia. The dynamics of production internationalization has a sum of cultural, political, technological, educational, logistical components and others that are interconnected. The action and reaction of these components reverberates in all others.

**Keywords**

internationalization; culture; policy; Bolivia

**Introducción**

La internacionalización de la producción en América del Sur es el gran desafío de las empresas. Con gigantescos recursos naturales y una población estimada de 390 millones de personas, el continente suramericano todavía es un espacio que demanda atención para descifrarlo. Múltiplos países, múltiples etnias, favorabilidades e desfavorabilidades que requieren informaciones para insertar en las estrategias de expansión de las empresas.

Un proceso de internacionalización no debería prescindir de un análisis cuidadoso de la cultura que, en el caso de la internacionalización de la producción, está intrínsecamente ligada a la cultura local. Si no se toma en cuenta este contexto, son estimulados numerosos efectos como, por ejemplo, los conflictos entre la población local y la corporación, la disminución de la cualidad y productividad o la expansión más lenta de la organización, especialmente en los países que tienen una democracia frágil y que la presencia de empresas extranjeras están en el centro de las decisiones políticas, de los sindicatos, de las cuestiones ambientales, educativas, entre otros (BAPTISTA Y PIGATTO, 2014).

En este estudio, presentamos una visión panorámica sobre Bolivia por medio de una entrevista hecha con Carlos Mesa Gisbert, él fue Vicepresidente de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2002. Después, con la renuncia de Sánchez Lozada, Mesa fue investido al cargo de Presidente de Bolivia, cargo que ocupó de 18 de octubre de 2003 hasta 9 de junio de 2005. La entrevista fue realizada en La Paz, Bolivia, en la oficina de la Fundación Comunidad, una fundación que, en las palabras del ex presidente, tiene el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y los DD.HH. El objetivo fue investigar el caleidoscopio cultural y político y entender los elementos que deben ser analizados por las organizaciones que planean realizar inversiones por medio de la internacionalización de la producción - instalación de plantas productivas - en Bolivia. Inicialmente presentamos la entrevista hecha con el ex Presidente Carlos Mesa Gisbert y en la secuencia se buscó discutir la maraña de informaciones y opiniones del ex Presidente que permitieran generar presupuestos para pensar sobre los elementos que interactúan en la realización de inversiones en una nación multicultural. La entrevista compone una fase del proyecto de investigación finalizado en 2014 y denominado ‘La internacionalización productiva brasileña: interfaces entre la cultura organizacional y cultura local en el planeamiento y desarrollo de recursos humanos de empresas instaladas en Bolivia’ que recibió apoyo financiero de la Fundación de Apoyo a la Investigación Científica del Estado de São Paulo (FAPESP). Las concepciones de Mesa Gisbert permiten colaborar en la visión de un país donde todavía existen pocas empresas de gran porte y una infraestructura insuficiente para inserirse no proceso industrial competitivo ubicada en los países vecinos. Aun así, es un territorio rico en

recursos naturales necesarios al mundo y al propio escenario interno que tiene una importante demanda.

### **Los elementos políticos y culturales en Bolivia.**

Para hacer inversiones en Bolivia es necesaria una identificación de los códigos que ese país presenta. Petrobras (2013), por ejemplo, es una de las grandes empresas extranjeras que hacen inversiones en ese territorio, aún que su historia no sea tan tranquila en Bolivia. Sin embargo es importante destacar que muchas manifestaciones no estaban directamente relacionadas a la empresa, todavía mirarla parecía una manera de ampliar la visión de un conflicto local u otras veces servir como un interés político-mediático como lo que ocurrió en 2006.

Para Carlos Mesa Gisbert, ex Presidente de Bolivia, historiador y periodista, la idea de nacionalización de la Petrobras en 2006, fue un factor mediático con militares armados y con el presidente entrando en la planta de gas. Pero en octubre de 2006 Morales volvió a firmar los contratos, prolongando los contratos. ¿Cuál fue el beneficio para Morales? La imagen de nacionalización a los bolivianos. Así, Morales consolidó su popularidad y la evidencia de que era un estadista y que cumplía sus promesas con esa medida que no fue verdadera. En eso contexto, Morales leva a creer que repudia los países que no están aliñados con su ideología

Pero, en Bolivia las corporaciones globales, no solamente las brasileñas, hacen inversiones en la explotación de los gigantescos recursos naturales. La ideología está en las oportunidades de explotación en regiones ambientalmente “protegidas” donde están muchos pueblos indígenas. El presidente Evo Morales está delante de la gran paradoja. Lo indígenas en Bolivia tienen características importantes que, por la predominancia de algunas etnias, ocupan un rol que a veces es más, a veces es menos determinante en el gobierno. Pero esa diversidad no es mirada como equitativa a los indígenas que están en el escenario de las manifestaciones en relación a la explotación en áreas “protegidas”.

### **Un ex Presidente, pero no un ex pensador.**

Carlos Mesa Gisbert tiene una argumentación profunda sobre la dinámica boliviana actual. No es alguien que rechaza su origine, pero alguien que encuentra respuestas por medio de una articulación histórica y política sobre la multiplicidad cultural en que efectivamente hace parte. Los pueblos indígenas son el centro de sus

estudios más recientes y una de las fundamentaciones para hacer críticas a Evo Morales que, siendo indígena, todavía no abarca la propia dinámica de las múltiples etnias en Bolivia.

**Renato Dias Baptista:** Hoy Bolivia tiene un presidente indígena, pero en este país hay más de 30 grupos indígenas. ¿Usted cree que Evo Morales busca ser equitativo en sus decisiones sobre las diferentes etnias?

**Carlos Mesa Gisbert:** Evo Morales no es equitativo en relación a diferentes etnias. El presidente es un indígena andino que pasa su poder al mundo Aymara y Quechua y no tiene ningún problema en manipular o enfrentar los pueblos indígenas de la Amazonia, los no andinos que no están de acuerdo con la lógica del mundo andino. Ese conflicto o antagonismo se extiende a lo término ‘Estado Plurinacional de Bolivia’, pues se hay naciones también es necesario que haya políticas públicas equitativas. Los bolivianos tienen entendido que hay una retórica de la plurinacionalidad que en la práctica no hay cambiado absolutamente nada. Hay un reconocimiento que tiene que respetar las minorías, que la discriminación no puede ser planteada. La Bolivia tiene una historia de racismo muy profunda y es una historia difícil de superar. Pero, en la vida cotidiana las cosas continúan exactamente iguales que antes del proceso político. Eso tiene generado graves problemas entre la lógica contradictoria del gobierno que no defiende realmente los intereses de los indígenas amazónicos. En términos generales el discurso de la plurinacionalidad no hay cambiado la estructura de funcionamiento social, político y económico boliviano.

**RDB:** El antagonismo de Morales reverbera en la media internacional. Al mismo tiempo en que él nacionaliza también sufre la presión de la globalización. ¿Bolivia está en un camino que es antagónico?

**CMG:** Lo más grave es que el gobierno boliviano tiene una gran confusión y una gran contradicción de lo que realmente quiere hacer en la fase en que hoy está. La pregunta es: ¿cómo encarar el futuro? Una palabra que es obsesiva en el gobierno es que Bolivia tiene que industrializarse. Esa palabra no tiene una acción, pues no se sabe cuáles son las líneas de industrialización en que quieren apostar y cuáles son sus actitudes en relación a inversión internacional. Bolivia no tiene las condiciones o tiempo para seguir el camino clásico de una industrialización de un país. Como pasa una industrialización en siglo XXI con tu pequeño tamaño, con su insignificante mercado, con tus vecinos

competiendo con producción industrial, entonces no hay una estrategia de industrialización. Eso es lo problema, y las reglas que mandan son esas, contradictorias, equivocadas e insuficientes. ¿Y porque razones alguien podría invertir en Bolivia se lo gobierno puede nacionalizar?

**RDB:** ¿En esa maraña las características de la mano de obra boliviana también desafían los más fuertes inversionistas?

**CMG:** En Bolivia no hay mano de obra preparada para procesos industriales, pero en términos relativos hay una potencialidad en las personas que trabajan en las pequeñas empresas con gran habilidad y disciplinariamente. Sin embargo, el problema está en la falta de una masa crítica con mano de obra cualificada para llevar adelante esa iniciativa, todavía hay los que demandarán mucho entrenamiento y orientación.

**RDB:** ¿Cuáles son los puntos fundamentales que una empresa extranjera debe inserir en una estrategia de inversión en Bolivia y cuáles son las relaciones culturales que a llevar en cuenta?

**CMG:** Eso no es una respuesta fácil, pues la actitud frente las inversiones son diferentes en la distintas partes del país. Santa Cruz es una región más acostumbrada a la inversión, más flexible y también tiene una composición más homogénea de la población. El occidente tiene una fuerte migración quechua y aimara, y hay una adaptación dese grupo a los comportamientos e padrones colectivos de Santa Cruz. En la zona del oriente boliviano en principio no hay una posición hostil a la inversión extranjera a la región. Eso para Santa Cruz y Tarija. Hay en las áreas andinas un escenario con una mayor presencia ideológica y mayor aversión a los extranjeros. Todo tiene una relación con la historia. Bolivia es un país prácticamente minero hasta 1970, con una historia de recursos naturales siendo disputada en una zona andina sin beneficios para la población. Eso es muy evidente en las épocas coloniales hasta época republicana y por tanto es entendible que los habitantes de los Andes son mucho más desconfiados con las inversiones externas. Es la actitud en Potosí, en Oruro, un poco en La Paz, un poco en Cochabamba. Entonces, la adaptación será más difícil en la zona Andina. Además, como Santa Cruz es un departamento con una dinámica económica muy intensa y permanente y hay una vida cotidiana con la inversión externa, Santa Cruz asume eso como algo positivo y como una demostración de su capacidad. No caso de la zona Andina, no hay una actitud de visión industrialista de tradición. Entonces el tema

es más complejo y el mundo quechua y aimara, principalmente aimara, es mucho menos adaptado, menos permeable al cambio.

**RDB:** En ese análisis, la presencia indígena es un importante ‘código’ a ser descifrado por los que buscan hacer inversiones en Bolivia, y como todos los códigos culturales, es imprescindible que sean respetados. ¿Usted cree que una grande población indígena es una dificultad para la inversión de empresas extranjeras en Bolivia?

**CMG:** La presencia indígena es un elemento complejo en el proceso de internacionalización, pero hay una lectura que es indispensable para pensar en Bolivia, porque el mundo indígena boliviano no puede ser mirado como es en otros países, como por ejemplo, en Brasil. La realidad boliviana está absolutamente incorporada al funcionamiento de lo sistema social, económico y político del país. El proceso histórico de Bolivia desde 1952 permitió con la llegada do presidente Morales demostrar que a movilidad social no es solamente ilustrativa. En Bolivia el sistema de transporte personal de los indígenas son pertenecientes a los aimaras y quechuas. La distribución de principias mercados de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, Beni, son de los indígenas quechuas y aimaras que son los dueños de ese sistema de distribución. Entonces lo mundo indígena, quechuas y aimaras, controla el transporte interno de las ciudades y controlan una parte fundamental del comercio. La soja que se transporta por hidrovía y una parte que va por carreteras se transportan por camiones que los propietarios son indígenas quechuas y aimaras. El mundo indígena genera una dinámica económica extraordinariamente importante, muy vinculada a la informalidad que es uno de los grandes problemas bolivianos, cerca de 70% de la economía boliviana es informal y cerca de 70% a 80% es economía movida por indígenas. De 100% de la producción agroindustrial que Santa Cruz produce, que tiene japoneses, brasileños, más de 25% son pequeños propietarios productores indígenas de origen quechua. Entonces la dinámica indígena es mucho variable.

**RDB:** ¿En ese escenario, usted cree que el país pasa a ser mirado como una opción de inversión?

**CMG:** Bolivia está teniendo un momento muy importante de su potencialidad en inversión. Eso ocurrió el final da década dos años 90, cuando el presidente Sánchez de Lozada, en su primero gobierno, decidió el proceso de capitalización. Eso proceso de capitalización generó una mirada internacional sobre Bolivia y la llegada masiva de

empresas, entre ellas están Petrobras. Entonces la mirada era que Bolivia era un país para la exportación de recursos naturales. Pero con analices complementares, en periodo 1995-2003, fue un periodo intenso que sufrió un colapso con la crisis política boliviana en 2003 a 2008, cuando el presidente Morales recupera el poder del Estado e puede garantizar la estabilidad de la población. Entonces en ese periodo, principalmente en los primeros años, el gobierno Morales estaba totalmente incierto sobre lo que podría pasar y generando una inseguridad muy grande. El problema es que Bolivia tiene una contradicción, por un lado ella tiene una estabilidad económica clarísima, pero tiene una inseguridad e inestabilidad jurídica completa, es decir, los caracteres jurídicos son muy inciertos y las condiciones de arbitraje que el país ofrece son prácticamente nulas. Entonces Bolivia genera hoy mucha inseguridad para la inversión, más a pesar de eso, Bolivia sigue siendo un objetivo fundamental mucho más para su suelo, para su materia prima sin una inversión industrializada, además el antagonismo también está en el gobierno que plantea una defensa del medio ambiente y hace el homenaje a la madre tierra, a la 'pachamama'. En Bolivia es normal lo que en cualquier país es una situación grave, pues existe una lógica cotidiana que rompe cualquier posibilidad de ley. En Bolivia también fue nacionalizadas las telecomunicaciones, las fundiciones de estaño y la distribución eléctrica. Bolivia tiene decenas de pleitos internacionales que están en arbitraje porque no hay acuerdo entre Bolivia y las empresas que tienen sido nacionalizadas. En consecuencia, el mensaje global es un mensaje que el gobierno de Bolivia está en disposición de estatizar o que le parece conveniente sin previo aviso y sin saber exactamente por qué. Sin embargo, el grande problema no es que el país señale la estatización, hay muchos países que estatizan y que tienen grandes inversiones porque sus reglas son claras. Lo problema en Bolivia es que su estructura jurídica no es clara.

**RDB:** ¿Cuál es la predominancia del pueblo boliviano sobre el planeamiento? Por ejemplo, el planeamiento en muchas naciones es algo caracterizado como una acción para largo plazo, en otras el pensamiento es de corto plazo. ¿En su opinión, cómo es el planeamiento en Bolivia?

**CMG:** En Bolivia se piensa en cortísimo plazo, pero es la primera vez en muchos años que el boliviano puede pensar en la palabra largo plazo, él puede pensar en la estabilidad del momento, puede pensar en las inversiones de los bolivianos. Morales tiene generado eso, causando una sensación de que puede pensar que Bolivia va durar



una eternidad, porque por la primera vez en muchos años tenemos una estabilidad económica y un crecimiento económico absolutamente sin precedentes. Entonces, creo que hay un pequeño horizonte de pensar en largo plazo que Bolivia nunca tuvo antes.

**RDB:** En la exportación hay una generación de fondos para Bolivia, pero la población acredita que algo no está tan claro cuando observan una presión de capitalización y al mismo tiempo defensas de cuestiones ambientales. ¿Cómo es el discurso entre la búsqueda de fondos y la prospección en tierras indígenas?

**CMG:** El gobierno tiene una contradicción clarísima de discurso ambientalista y su realidad de acción. Su discurso ambientalista es puramente retórico y carece de más fundamento real. Objetivamente el presidente Morales hay tomado la decisión de llevar adelante la explotación de recursos naturales independiente se están en los parques nacionales o no. Para el gobierno se hay petróleo, vamos exportar petróleo. Eso es una realidad y el gobierno carece de políticas ambientales correctas. Otra contracción del gobierno está en la presión sobre grandes empresas y la condescendencia para determinados grupos. De un lado están las empresas grandes cumplen con los requisitos y de otro los cooperativistas mineros que no solamente no cumplen con los requisitos ambientales como también no cumplen los requisitos sociales, de seguridad médica y seguridad industrial. Así 90% dos mineros bolivianos que no son partes de grandes empresas, trabajan peor que en la época colonial, el estado no coloca ninguna restricción porque son un soporte político fundamental. Hay una regla no escrita, de que algunas empresas tienen que ofrecer una cuantía de dinero para cierto tiempo para que la comunidad no haga amenazas. Eso hay generado una lógica de oportunismo y eso no quita que en el pasado, el abuso de las empresas y la falta de consideración para avanzar en espacios que eran parte de la comunidad y que hay contaminado aguas que eran importantes para el cultivo. Así, no quiero tan poco olvidar que hay habido abusos y que hay ciertos tipos de errores que son cometidos por las empresas. Así es necesario trabajar inteligentemente para preparar el espacio antes de la inversión y para generar sensación positivas entre a relación da empresa e de la comunidad.

**RDB:** ¿Bolivia puede planear un futuro diferente con Evo Morales?

**CMG:** Morales tiene hecho cambios simbólicos significativos. Hay una oportunidad para un salto cualitativo, pero esa oportunidad depende de algo básico que es la educación y no veo ninguna razón para pensar que Bolivia está cambiando

positivamente cuándo encara su estructura educativa, hay una incapacidad de construir una educación ciudadana. Pero, esa oportunidad depende de algo básico que Bolivia nunca resolvió, que es la educación. En términos de educacionales, Bolivia es pésima e no veo ninguna razón para creer que Bolivia esté caminando positivamente. Tiene problemas profundos de educación, analfabetismo, no digo el analfabetismo en sentido clásico, pero el analfabetismo universal, la incapacidad de atender una educación para el siglo XXI, una incapacidad para construir una educación ciudadana. Creo que el gobierno no está encarando esos desafíos. Podríamos hacer porque existe dinero y condiciones. Estamos en una mezcla donde existe oportunidad, pero ni el gobierno y la sociedad generan un proceso de cambio radical en la educación.

**RDB:** Muchas gracias por la entrevista

### **La amplitud de una cultura**

En esa maraña de opiniones es posible identificar los efectos de la cultura que están inter-relacionadas con los sistemas sociales, las ideologías, los valores que son destacados por autores como Hofstede (2003), Morgan (2012) y Cuche (2012). En los estudios de Hofstede (2003) hay un énfasis en la dinámica das relaciones de la cultura de la sociedad y la cultura organizacional al analizar los fenómenos como el etnocentrismo, el choque cultural, los estereotipos y la comunicación intercultural. Una dimensión cultural presentada por Michael Harris Bond, y es caracterizada como: Orientación a largo o corto plazo.

Esa dimensión describe la importancia que una sociedad atribuye al futuro contra el pasado y el presente. En las sociedades orientadas a largo plazo, los valores incluyen la perseverancia, ordenando las relaciones por el estado. En las sociedades orientadas a corto plazo, los valores son los enunciados normativos, Estabilidad personal, la protección, respeto a la tradición. Japón, por ejemplo, tiene en los estudios de Hofstede (2003), una puntuación especialmente alta a largo plazo y las naciones occidentales la puntuación es baja a corto plazo y muchas de las naciones menos desarrolladas son muy bajas. Estas diferencias culturales describen las medias o tendencias y no de las características de los individuos. Una persona japonesa puede tener un muy bajo 'control de la incertidumbre "en comparación con un filipino, aunque sus culturas" nacionales "apuntan fuertemente en una dirección diferente. En consecuencia, los resultados de un país no deben ser interpretados como deterministas.

(AARON, 2000). En síntesis, la percepción de Mesa (2013) es simétrica a los estudios de Hofstede (2003), pues Bolivia es un país conocido por sus fragilidades económicas y las personas tienen, históricamente, menos oportunidades de ahorrar para el futuro y concentrarse en la obtención de resultados rápidos.

Otro aspecto importante es presentado por Soares (2013) y es simétrico a la concepción de Mesa Gisbert. Para él, en Bolivia, algunas áreas que estaban protegidas están siendo liberadas para explotación de los recursos naturales y no pertenecen ni a los aimaras ni a los quechuas, pero a las minorías. El gobierno recientemente emitió señales que irán explotar nuevos campos de gas donde esté porque es una prioridad para el país ampliar la producción de gas, ya que los campos que están en explotación están declinando en su productividad. El gobierno anunció en un congreso de gas y petróleo que fue realizado en 2013 de que serán explotados nuevos campos hasta mismo se estuvieren en reservas o comunidades indígenas. A propósito, según datos del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB) en los 36 grupos indígenas categorizados en el censo de 2012, la población más grande es constituida por las etnias quechua, aymara, chiquitano, guaraní e mojeño. (Cuadro 01). La dos primeras presentan la mayor parte y, según los críticos de Evo Morales, sus principales electores.

Cuadro 01 - Censo de la población indígena en Bolivia (2012)

<b>Quechua</b>	<b>1.281.116</b>
<b>Aymara</b>	1.191.352
<b>Chiquitano</b>	87.885
<b>Guaraní</b>	58.990
<b>Mojeño</b>	31.078
<b>Araona</b>	910
<b>Ayoreo Zamuco</b>	1.862
<b>Baure</b>	2.319
<b>Canichana</b>	617
<b>Cavineño</b>	2.005
<b>Cayubaba</b>	1.424
<b>Chacobo</b>	826
<b>Chiman</b>	6.464
<b>Chipaya</b>	786
<b>Ese ejja</b>	695
<b>Guarasugwe</b>	42
<b>Guarayo</b>	13.621
<b>Itonoma</b>	10.275
<b>Juaquiniano</b>	2.797
<b>Kallawaya</b>	7.389
<b>Leco</b>	9.006

<b>Machineri</b>	38
<b>Maropa</b>	2.857
<b>More</b>	155
<b>Moseten</b>	1.989
<b>Movima</b>	12.213
<b>Murato</b>	143
<b>Pacahuara</b>	161
<b>Sirionó</b>	446
<b>Takana</b>	11.173
<b>Tapiete</b>	99
<b>Wenayek Mataco</b>	3.322
<b>Laminava</b>	132
<b>Kuki</b>	202
<b>Furacarei</b>	3.394
<b>Furacarei Mojeño</b>	292
<b>Outros</b>	42.188

Fuente: Centro de Documentación e Información Bolivia (2012) – publicación autorizada.

Para Soares (2013), Bolivia tiene una marca muy fuerte, esa marca está en la cuestión de ser un país que perdió territorio al largo de su historia. Perdió territorio para Chile, perdió territorio para Paraguay, perdió territorio para Brasil. Bolivia en el siglo 19 tenía prácticamente el doble de lo que es hoy en términos territoriales. Otro dato importante es el factor de la baja institucionalidad del país. Bolivia no tiene instituciones bien estructuradas, y en cada sucesión política hay una nueva configuración con un impacto muy grande sobre las instituciones. El punto fundamental es la cuestión de la inseguridad política y por esa poca institucionalidad la justicia boliviana es permeada por orientaciones políticas, por la injerencia de la política hace con que haga poca seguridad en las inversiones. Así, en ese grande caleidoscopio cultural podemos decir que esa es una de las caras de Bolivia.

### **Consideraciones finales**

Los vínculos entre organizaciones y empresas son evidentes en Bolivia. Es necesario identificar los impactos que el complejo caleidoscopio boliviano genera en las empresas. Una empresa no puede estar aislada de la realidad, es necesario estar estratégicamente en conexión con el entorno. En Bolivia la conexión es más que necesaria, ella es estratégica. A efectiva inserción flexibiliza la multiplicidad de resistencias culturales y políticas, además de las cuestiones económicas y educacionales.

Los valores, aunque sean complejos, pueden ser gestionados. Sin embargo estén en oscilación continúa delante de las cuestiones políticas que son representativa en esto momento en Bolivia. La negociación con grupos originarios y campesinos también son

contantes. Son riegos que deben ser inseridos en las estrategias de internacionalización, como destacó Andras (2013), el principal ejecutivo de la planta de cementos de la Votorantin en Bolivia.

La complejidad no puede ser considerada un elemento excluyente, pero la posibilidad de que esos elementos puedan ser descifrados y sean contributivos en un proceso de internacionalización de la producción. En Bolivia, las estructuras del estado son frágiles, la política es asimétrica, la i institucionalidad baja, las posiciones ideológicas son antagónicas, pero aun así son elementos de incertidumbre que pueden ser manejados.

Las incertidumbres están en todos los países, la diferencia está en sus niveles. Esos niveles son datos para proveer las estrategias de las empresas extranjeras en Bolivia y abarcar con toda su complejidad.

**Data de emissão:** 15 de Julho de 2014

**Data de aprovação:** 22 de Novembro de 2014

## Referencias

AARON, MARCUS. International and intercultural user-interface design. In: STEPHANIDIS, CONSTANTINE, ed., User interfaces for all, Lawrence Erlbaum, New York, 2000.

ANDRAS, A. As estratégias da Votorantim na Bolívia. Santa Cruz de la Sierra (Votorantim's strategies in Bolivia): Bolívia, 08. Jul. 2013. Interviewer: Renato Dias Baptista. Interview for research on internationalization and culture. São Paulo, UNESP/FAPESP, 2013.

BAPTISTA, RENATO DIAS; PIGATTO, G. A. S. (2014). La cultura y la internacionalización de empresas: una mirada sobre Petrobras en Bolivia. Contextualizaciones Latinoamericanas, v. año 06, p. 01-08.

CEDIB. Centro de documentación e información Bolivia. Datos comparativos de la población indígena: censos de población, 2001 y 2012. CEDIB, 2013

CUCHE, D. A noção de cultura nas ciências sociais. Bauru: Edusc, 2012.

GISBERT, CARLOS MESA. A Bolívia e o processo de internacionalização. La Paz: Bolivia, 03 de Jul. 2013. Interviewer: Renato Dias Baptista. Interview for research about internationalization and culture. São Paulo, UNESP/FAPESP, 2013.

HOFSTEDE, G. Culturas e organizações. Lisboa: Sílabo, 2003.

MORGAN, G. Imagens da organização. São Paulo: Atlas, 2012.

PETROBRAS. Relatórios de sustentabilidade 2005 a 2011. Investidores.

Relacionamento com investidores. Disponível em:

<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/home.htm>. Acesso em fev. 2013.

SOARES, C. Jr. A Bolívia e o processo de internacionalização. Santa Cruz de la Sierra: Bolivia, 04 de Jul. 2013. Interviewer: Renato Dias Baptista. Interview for research about internationalization and culture. São Paulo, UNESP/FAPESP, 2013.

## Resenha do livro

# Schneider, Ben Ross (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, Cambridge: Cambridge University Press

---

Kleber Chagas Cerqueira<sup>76</sup>

### RESUMO

O livro do Professor Ben Ross Schneider, *Hierarchical Capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, procura aprimorar o referencial teórico explicativo das Variedades de Capitalismo (VoC, da sigla em inglês). A tese central do livro é a de que a América Latina tem uma forma peculiar e duradoura de capitalismo hierárquico, caracterizada pela combinação de corporações multinacionais, grupos empresariais diversificados, baixa qualificação e mercado de trabalho segmentado. O livro aborda as raízes históricas e as complementaridades institucionais que tornam difícil escapar do perverso equilíbrio que constitui a armadilha da baixa qualificação. Trata-se de importante contribuição para o avanço desse programa de pesquisa no âmbito da economia política e entre cientistas sociais devotados ao estudo do capitalismo na América Latina.

Palavras-chave: Variedades de Capitalismo, Capitalismo Hierárquico, Corporações, Qualificação, Desenvolvimento.

\*\*\*

### RESUMEN

El libro del profesor Ben Ross Schneider, *Hierarchical Capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, busca aprimorar el referencial teórico explicativo de las Variedades de Capitalismo (VoC, por su sigla en inglés). La tesis central del libro es la de que América Latina tiene una forma peculiar y duradera de capitalismo jerárquico, caracterizada por la combinación de corporaciones multinacionales, grupos empresariales diversificados, baja calificación y mercado de trabajo segmentado. El libro aborda las raíces históricas y las complementaridades institucionales que hacen que sea difícil escapar del perverso equilibrio que constituye la trampa de la baja calificación. Se trata de importante contribución para el avance de tal programa de investigación dentro de la economía política y entre científicos sociales devotados al estudio del capitalismo en América Latina. Palabras clave: Variedad de Capitalismo, Capitalismo Jerárquico, Corporaciones, Calificación, Desarrollo.

\*\*\*

### ABSTRACT

The book by Professor Ben Ross Schneider, *Hierarchical Capitalism in Latin America - Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, seeks to improve the explanatory theoretical framework of capitalism varieties (VoC). The book's central theme is that Latin America has a peculiar and lasting form of hierarchical capitalism, characterized by the combination of multinational corporations, diversified business groups, and low-skilled and segmented labor market. The book covers the historical roots and institutional complementarities that make it difficult to escape the perverse balance that is the low-skill trap. It is a major contribution to the advance of this research program within the political economy and among social scientists devoted to the study of capitalism in Latin America.

---

<sup>76</sup> Licenciado em História (1988), Mestre em Ciência Política (2010) e Doutorando em Ciência Política (2011-2015) pela Universidade de Brasília-UnB. Contato: kleberch@unb.br

Keywords: Varieties of Capitalism, Hierarchical Capitalism, Corporations, Qualification Development.

O livro do Professor Ben Ross Schneider, *Hierarchical Capitalism in Latin America – Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*, coroa um esforço de ao menos uma década na tentativa de aprimorar o referencial teórico explicativo das Variedades de Capitalismo (VoC, da sigla, em inglês, para Varieties of Capitalism), representando importante contribuição para o avanço desse programa de pesquisa no âmbito da economia política e, de modo mais amplo, entre aqueles cientistas sociais devotados ao estudo do desenvolvimento capitalista na América Latina.

Com efeito, desde seu “*Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*”, de 2004, Schneider já se utilizava da noção de “economias coordenadas de mercado”, proveniente da literatura sobre Variedades de Capitalismo, para apoiar sua discussão sobre Estado e corporativismo na América Latina e sua tese de que associações empresariais fortes contribuem para melhor governança econômica e para maior governabilidade democrática.

A literatura sobre Variedades de Capitalismo-VoC desafia a interpretação convencional sobre uma suposta convergência institucional proporcionada pelo desenvolvimento capitalista e rejeita a existência de uma única trajetória possível para esse desenvolvimento. Essa literatura salienta, ao contrário, a realidade historicamente verificada de ambientes institucionais distintos que levaram diferentes tipos de capitalismo a desempenhos econômicos muitas vezes até mais exuberantes do que os vivenciados nos países que serviram de base ao chamado “modelo clássico” do capitalismo liberal de mercado. Resumindo: não há uma forma única de capitalismo, nem uma única trajetória possível para o desenvolvimento capitalista<sup>77</sup>.

Essas diferenças são classificadas em dois modelos: as economias liberais de mercado (representadas por Reino Unido e EUA) possuem mercados de capital e de

---

<sup>77</sup> Embora se trate de uma abordagem ancorada na Economia Política Comparativa Clássica, a obra seminal dessa literatura (VoC) é Hall e Soskice (2001). O desdobramento do debate pode ser acompanhado em Sheahan (2002), Crouch (2005), Streeck e Yamamura (2005), Martínez (2009) e Schneider (2008 e 2009). No Brasil, a primeira obra a adotar de modo abrangente essa abordagem é Boschi (2011), que reúne pesquisas oriundas do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo – NEIC/IESP/UERJ.



trabalho fluidos e livres de regulamentações, com relações competitivas entre empresas e formação de preços exclusivamente pela sinalização do mercado. Já nas economias coordenadas de mercado (cujo modelo é a Alemanha) prevalecem relações não mercantis de colaboração e de compromisso entre empresas e demais agentes econômicos, do que derivam diferentes tipos de comportamentos das empresas e padrões de investimento. Ou seja, diferentes ambientes institucionais criam diferentes incentivos para os agentes econômicos, produzindo, portanto, políticas e resultados econômicos diferentes.

A ideia original de Schneider foi perceber e apontar a lacuna desse inovador referencial teórico e explicativo no que respeita a sua aplicação ao contexto latino-americano. Uma vez que aqui não se verificam as características definidoras dos tipos ideais de ambientes institucionais presentes no capitalismo dos países avançados, caberia à agenda de pesquisa construir novas categorias capazes de explicar satisfatoriamente a realidade da América Latina. É a isso que se dedica Schneider em seu novo livro, ao conceber a categoria de economia hierárquica de mercado ou capitalismo hierárquico.

Uma crítica que a aplicação de uma categoria tão ampla ao heterogêneo conjunto dos países da região enseja é a de desconsiderar especificidades e mesmo diferenças significativas em tamanho, grau de desenvolvimento e características institucionais. Sobre isso, Schneider avisa, logo de início, que sua intenção não é colocar uma camisa de força conceitual nessa diversidade, mas justamente abrir o leque de possibilidades conceituais latente na agenda de pesquisa das Variedades de Capitalismo, induzindo ao seu avanço e refinamento, de modo a ser cada vez mais apropriado à compreensão da realidade da região.

Mas não deixa de observar o fato impressionante de que apesar de todas as imensas diferenças, no que se refere às quatro características centrais do capitalismo hierárquico, permanecem profundas similaridades entre os maiores e mais ricos países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.

Um aspecto crucial nessa abordagem é a centralidade das empresas (firmas) na análise. Elas são tomadas como unidade explicativa principal, numa visão relacional que identifica esferas de coordenação: relações industriais, vocacionais/educacionais, governança corporativa, inter-firmas e das firmas com os empregados.

O autor está consciente de que a aplicação dessa abordagem ao estudo do desenvolvimento na América Latina desafia as agendas de pesquisa tradicionais, que colocam o Estado e suas capacidades no centro da investigação. Por conta justamente dessa ênfase das agendas de pesquisa dominantes, destaca que sabemos hoje muito mais sobre o Estado latino-americano, sua formação e características, que sobre as bases em que as grandes empresas operam, elaboram suas estratégias, contratam, inovam e treinam seus trabalhadores.

Para Schneider, as agendas de pesquisa tradicionais comumente se dividem em dois principais grupos de abordagens: as internacionalistas e as estatistas. Entre as primeiras se situam as diversas teorias dependentistas das décadas de 1960 e 1970 que argumentavam que os laços econômicos internacionais criaram uma forma atrofiada de capitalismo com limitadas possibilidades de desenvolvimento autônomo, dando pouca atenção aos arranjos domésticos de economia política.

Já a partir dos anos 1980 e 1990, com as reformas liberais, a pesquisa sobre a economia política da América Latina passou a concentrar-se nas mudanças do papel do Estado e nas novas formas de intervencionismo introduzidas por governos da nova esquerda na primeira década deste século, uma agenda que tendeu a superestimar as mudanças no âmbito do Estado e a obscurecer o papel de agentes econômicos cruciais: empresas e trabalhadores.

Em esforço para superar essas limitações, o livro focaliza as permanências nos padrões de organização e de comportamento de empresas e do trabalho, desenvolvendo quatro hipóteses principais: (1) a América Latina tem uma forma peculiar e duradoura de capitalismo hierárquico, caracterizada pela dominância combinada de corporações multinacionais, grupos empresariais diversificados, baixa qualificação da força de trabalho e mercado de trabalho segmentado; (2) complementaridades institucionais se conjugam com características de governança corporativa e mercados de trabalho, contribuindo para a resiliência do capitalismo hierárquico; (3) elementos do sistema político favorecem governantes e aliados, que pressionam para manter as instituições econômicas centrais; e (4) o capitalismo hierárquico não gerou suficientes empregos de boa qualidade nem desenvolvimento equitativo, nem tem probabilidade de fazê-lo.

As características mais salientes da maioria dos grandes grupos empresariais da América Latina são: (1) ampla diversificação em empresas subsidiárias que

frequentemente têm pouca ou nenhuma relação mercadológica ou tecnológica entre si; (2) mantêm controle hierárquico direto sobre dezenas de empresas separadas; (3) pequeno número desses imensos grupos responde por largas fatias das atividades econômicas nacionais, chegando, por vezes a representar mais de metade do PIB; e (4) são de propriedade e administração familiar, comumente ao longo de várias gerações.

Schneider observa que enquanto as outras variedades de capitalismo caracterizam-se por uma única forma dominante de governança corporativa, as grandes companhias na América Latina dividem-se em grupos domésticos e multinacionais. Estas representam o peso dos investimentos estrangeiros diretos na região, que respondia, na década de 1990, em média, por 16% do PIB nos maiores países, percentual que no caso da Coreia não chegava a 2%. No capitalismo hierárquico os grandes grupos empresariais familiares diversificados e as corporações multinacionais constituem os canais chave para o acesso a capital, tecnologia e mercados, e o resultado das reformas liberais dos anos 1990 foi a expansão da hierarquia corporativa, com a substituição do planejamento estatal da economia pelo planejamento derivado das estratégias corporativas.

As relações de trabalho na América Latina são atomizadas: a maioria dos trabalhadores têm vínculos fluidos e efêmeros com as empresas e com os demais trabalhadores, por meio de sindicatos. Ao comparar as características dos mercados de trabalho nas diferentes variedades de capitalismo, Schneider mostra que o tempo médio de permanência no emprego é menor na AL do que nas economias liberais e nas coordenadas de mercado: 3 anos, contra 5 e 7,4, respectivamente. Ademais, a densidade sindical, medida pelo percentual da força de trabalho sindicalizada, é significativamente menor e os próprios sindicatos bem mais fracos, praticamente inexistindo representação sindical por local de trabalho. E embora as economias latino-americanas apresentem legalmente um grau mais elevado de regulamentação do trabalho, essa regulamentação não alcança a maior parte da força de trabalho, situada no setor informal da economia.

Os baixos níveis educacionais e de qualificação da força de trabalho historicamente verificados na América Latina, em comparação com os países desenvolvidos, são outra característica que, por sua persistência, integra o conjunto das instituições centrais do capitalismo hierárquico. Como os governos da região, em geral, gastam pouco com treinamento de trabalhadores desempregados, os problemas nas

relações de trabalho e na sua qualificação explicam boa parte do atraso persistente da América Latina em termos de produtividade do trabalho.

Para entender a persistência dessas características do capitalismo hierárquico, é preciso examinar as complementaridades institucionais entre elas. Nesse sentido, Schneider mostra que no curso da segunda metade do século XX a presença das corporações multinacionais na indústria de alta tecnologia desestimulou os grandes grupos domésticos a investirem nesses setores, ao tempo em que os estimulou a se concentrarem em segmentos de menor exigência de qualificação e tecnologia, como recursos naturais, commodities e serviços.

Por outro lado, a concentração das multinacionais em segmentos capital-intensivos nunca gerou demanda de mão-de-obra qualificada em grandes proporções e a concentração dos grupos domésticos em setores trabalho-intensivos desestimulou a adoção de políticas de investimento em qualificação ou em pesquisa e desenvolvimento.

O mesmo efeito é produzido pela alta rotatividade e baixa permanência no emprego: geram baixos incentivos aos empregadores para investirem na qualificação da força de trabalho. Por sua vez, a inexistência de grande disponibilidade de trabalhadores qualificados desencoraja os empresários a investirem em modernizações tecnológicas ou em setores de alta tecnologia, ocasionando assim um círculo vicioso perverso: o equilíbrio da baixa qualificação, uma das características distintivas do capitalismo hierárquico.

Também o sistema político opera no sentido de reforçar as características dessa variedade de capitalismo, tanto ao produzir uma burocracia muito permeável quanto pela fragmentação do sistema partidário, o que facilita o acesso direto e a influência de grupos empresariais e sindicatos sobre o governo e o parlamento para obter políticas públicas mais vantajosas.

Ao mesmo tempo em que opera no nível das instituições, a abordagem de Schneider procura avançar em relação às análises institucionais comparativas e históricas que, apoiadas na tradição que remonta à obra seminal de Douglass North, concentram-se nas instituições (regras do jogo), mas negligenciam os jogadores (organizações) – como as empresas –, considerados automaticamente adaptados ou meros reflexos das regras. Diferentemente, Schneider traz os atores sociais (grupos empresariais) para o centro de seu quadro explicativo, com a advertência de que as

organizações, em geral, na América Latina, são frequentemente híbridas, complexas, inter-relacionadas e politizadas, o que requer um conjunto bem mais amplo de ferramentas analíticas para sua compreensão.

O livro faz uma análise comparativa das tendências recentes em quatro países: o México, que juntamente com a Colômbia fornece o melhor exemplo de continuidade nas características do capitalismo hierárquico, a Argentina, que se distancia desse tipo ideal por conta do colapso de muitos de seus grupos empresariais e do fortalecimento do sindicalismo a partir dos Kirchner, e, de outro lado, Brasil e Chile, que a partir da primeira década do século apresentaram grande potencial para escapar da armadilha da renda média e da baixa qualificação, em parte pelo uso de políticas de tecnologia e educação para enfrentar as complementaridades negativas do capitalismo hierárquico.

Com relação ao Brasil, Schneider vê avanços da primeira década do século XXI, que fizeram o Brasil responder, em 2011, por 60% dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento na América Latina, bem acima de sua participação de 45% do PIB regional, embora seus níveis de investimento no setor ainda sejam bem inferiores aos verificados entre os países avançados.

Schneider destaca também uma boa dose de fortuna (sorte) neste desempenho, representado pelo boom dos preços das commodities agrícolas e minerais, com forte presença na pauta de exportações brasileiras. Esse boom teve para muitas empresas o efeito de aumentar o incentivo em investimentos trabalho-intensivos, ao mesmo tempo em que desestimulou aprimoramentos tecnológicos, reforçando assim a armadilha da baixa qualificação.

Todavia, algumas empresas aproveitaram o boom para ampliar seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento – por exemplo, nos setores de etanol, petróleo, aviação e agricultura –, o que reforçou a demanda por empregados qualificados, numa dinâmica em choque com as complementaridades negativas – o equilíbrio de baixa qualificação – do capitalismo hierárquico.

Schneider aponta que por não ter seguido os mesmos passos ou etapas do desenvolvimento dos países avançados, o capitalismo desenvolve-se diferentemente na América Latina, com distintos fundamentos institucionais – formas corporativas, regulação do trabalho, regimes de qualificação – e as opções de desenvolvimento em

cada conjuntura histórica, na economia globalizada, derivam da interação entre fronteira tecnológica da produção, padrões de comércio e instituições econômicas domésticas.

Nesse sentido, a drástica redução dos custos dos transportes e comunicação e o declínio da demanda nos países desenvolvidos, paralelamente à expansão da demanda dos asiáticos por recursos naturais, em combinação com as instituições econômicas domésticas, produziram na América Latina: desindustrialização, crescimento da produção de commodities, fortalecimento das multinacionais e demais corporações em setores de baixo investimento em tecnologia e continuidade dos empregos de baixa qualificação para a maioria da população.

Disso resulta, na análise, um componente normativo muito interessante. O livro aponta que raramente na história América Latina a criação abundante de empregos de alta qualificação e com boas remunerações foi alvo explícito de políticas de desenvolvimento. E defende que a superação, pelos países da região, da armadilha da baixa qualificação exige que se coloque no centro de qualquer estratégia de desenvolvimento equitativo de longo prazo a questão da qualidade dos empregos, numa perspectiva de reconstrução de complementaridades institucionais que rompa com o equilíbrio perverso da baixa qualificação.

Schneider conclui apontando as vantagens da abordagem comparativa do capitalismo, especialmente na sua versão das variedades de capitalismo: sua maior aderência à realidade institucionalmente diversa do capitalismo no mundo, a visão de conjunto que proporciona das complementaridades institucionais e a contribuição conceitual sobre as fontes dos bons empregos.

Finalmente, sobre o vivo debate atual acerca da origem e da mudança das instituições, Schneider acolhe a visão sobre o peso da herança institucional, a dependência de sua trajetória, na conformação do capitalismo hierárquico na América Latina. Da mesma forma que a pequena propriedade rural e as cooperativas rurais foram as sementes, respectivamente, das economias liberais e das coordenadas de mercado, ele vê a estrutura agrária colonial – latifúndio, escravidão e monocultura exportadora – como a origem mais remota do capitalismo hierárquico.

Mas ao lado dessas raízes mais profundas, vê também o peso das estratégias de desenvolvimento lideradas pelo Estado, que predominaram na maior parte do século XX, encorajando empresas e trabalhadores a priorizar as relações com o Estado ao invés

de coordenação entre eles, uma possibilidade, aliás, muitas vezes vedada pela própria regulação estatal do trabalho. Ademais, a segmentação do mercado de trabalho resultante dessas regulamentações fortaleceu os grupos empresariais que, por sua vez, pressionaram continuamente os governos a manterem as instituições centrais do capitalismo hierárquico.

Em suma, trata-se de uma contribuição importante para a reflexão sobre os limites e possibilidades do desenvolvimento dos países da América Latina. Especialmente daqueles que a partir da primeira década deste século viveram a experiência, em alguns casos inédita, de governos de esquerda populares, eleitos sob o signo do enfrentamento e da superação daquelas estruturas arraigadas de desigualdade social. Um passado que, apesar de significativos progressos, parece teimar, renitentemente, em escravizar o presente do continente.

A compreensão das contradições e impasses políticos vividos por esses países tem muito a se beneficiar de um quadro analítico que dá atenção às estruturas profundas de uma variedade de capitalismo hierárquico, em que as principais complementaridades institucionais se dão no sentido de perpetuar a armadilha da baixa qualificação dos trabalhadores e o predomínio de grandes grupos econômicos desinteressados na realização de reformas estruturais de cunho distributivo.

**Data de emissão:** 21 de Outubro de 2014

**Data de aprovação:** 28 de Março de 2015

## Referências

BOSCHI, Renato. *Varietades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

CROUCH, C. *Capitalist diversity and change*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

HALL, P. et SOSKICE, D. Introduction to varieties of capitalism in Hall, P. et Soskice, D. (edit.) “Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage”. Oxford, Oxford University Press, 2001.

MARTÍNEZ, J. et al. “Latin American capitalism: economic and social policy in transition”, in *Economy and Society*, Vol. 38, Number 1, February 2009. 1 – 16.

SCHNEIDER, B. R. “Comparing capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties”. *Working Paper*, March 2008.

\_\_\_\_\_. “Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, 553-575, 2009.

SHEAHAN, J. “Alternative Models of Capitalism in Latin America”, in HUBER, E. (edit.) *Models of Capitalism: lessons for Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.

STREECK, W. et YAMAMURA, K. *The origins of nonliberal capitalism: Germany and Japan in comparison*, Cornell University Press, 2005.