



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

**VANDA MARIA MARTINS SOUTO**

**AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS: O GOVERNO LUIZ INÁCIO  
LULA DA SILVA E O CASO DA BOLÍVIA (2003-2010)**

**MARÍLIA – SÃO PAULO  
2018**

VANDA MARIA MARTINS SOUTO

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS: O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA  
DA SILVA E O CASO DA BOLÍVIA (2003-2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC), da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Determinações do Mundo do Trabalho.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Tadeu Del Roio.

MARÍLIA – SÃO PAULO  
2018

SOUTO, VANDA MARIA MARTINS.

S728R AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS : O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E O CASO DA BOLÍVIA (2003-2010) / VANDA MARIA MARTINS SOUTO. – MARÍLIA, 2018.

213 F. ; 30 CM.

Orientador: Marcos Tadeu Del Roio.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Brasil – Relações exteriores - Bolívia. 2. Brasil – Presidente (2003-2010 : Lula). 3. Bolívia – Presidente (2006- : Morales Ayma). 4. Dependência. 5. Marini, Ruy Mauro, 1932-1997. I. Título.

CDD 327.81084

Ficha catalográfica elaborada por Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB 8/7867

VANDA MARIA MARTINS SOUTO

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS: O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA  
DA SILVA E O CASO DA BOLÍVIA (2003-2010)

Tese para obtenção do título de Doutora em  
Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e  
Ciências, da Universidade Estadual Paulista –  
UNESP – Campus de Marília, na área de  
concentração de Ciências Sociais.

Aprovada em 28 de agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcos Tadeu Del Roio (Orientador)  
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

2º Examinador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Fábio Maia Sobral  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

3º Examinador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Lincoln Ferreira Secco  
Universidade de São Paulo (USP)

4º Examinador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Anderson Deo  
Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Marília

5º Examinador: \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jefferson Rodrigues Barbosa  
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Suplentes

\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Angélica Lovato  
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Machado Borges Neto

Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Salomão Barros Ximenes  
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Dedico aos meus pais, Jeová e Maria (*in memoriam*), à minha irmã Nelsa Souto (*in memoriam*) e aos meus irmãos Marcos Aurélio, Roberto e Rogério, pela amizade e apoio.

## AGRADECIMENTOS

Uma tese nunca é uma construção solitária: ela é fruto de uma tarefa coletiva, de muitos debates e ideias que formam uma teia. Agradeço aqui aos que muito contribuíram para a construção dessa teia.

Inicialmente, agradeço à Capes, cujo apoio possibilitou o andamento da pesquisa.

Muito obrigada aos funcionários do Arquivo Histórico de Itamaraty, em Brasília: conselheiro Clóvis, Sr. Elias, Felipe e Guilherme, que me receberam e facilitaram o acesso aos documentos para a realização da pesquisa.

Aos funcionários da Fundação Perseu Abramo, Instituto Lula, Memorial da América Latina, Plebeu Gabinete de Leituras e Editorial, por abrirem os acervos de pesquisa que foram tão importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

À Joice Nunes, pelo trabalho de revisão desta tese, o meu muito obrigada.

Ao Prof.º Dr. Marcos Tadeu Del Roio pelo apoio e confiança, e aos professores Dr. Fábio Sobral, Angélica Lovato, Lincoln Secco, Jefferson Barbosa, Anderson Deo, Salomão Ximenes e João Machado, que aceitaram de prontidão participar da banca de defesa.

À Prof.ª Dr.ª Adelaide Gonçalves, minha querida amiga, sem dúvida uma grande referência de solidariedade e camaradagem durante a escrita da tese.

Ao meu amigo companheiro Antonio Mota, cuja camaradagem e sensibilidade são um exemplo. Obrigada pelas nossas conversas, pelos livros emprestados, pelo café e calor humano nos dias frios da grande pauliceia.

À Prof.ª Dr.ª Rosa Maria Marques, pelo convite para compor o Grupo de Pesquisa de Políticas para o Desenvolvimento Humano da PUC-SP.

Ao professor Dr. Ruy Braga, um amigo que me convenceu que eu deveria seguir estudando o Partido dos Trabalhadores e o governo Lula.

Ao querido amigo e professor Dr. Rodrigo Santaella e à Natalia Castilho, pela paciência e conversas sobre a Bolívia. Obrigada pelos livros emprestados e pelas longas conversas, as quais muito contribuíram para a materialização do trabalho.

Aos amigos Ricardo Serra e Fabiana Machetti, amigos para o resto da vida. Com eles dividi a vida, o vinho e as boas noites de frio em São Paulo. O meu muito obrigada.

Aos companheiros, amigos exemplos de solidariedade nos momentos de estudo, escrita e pesquisa da tese, Ailton Lopes, Marcel Cabral, Ricardo Buso, Nono, Ricardo Festi, Salomão, Eloisa, Victor, Bia, Raíssa, Lídia, Mari Tamari, Giovana, Alexandre Veras, Janaína e João Alfredo. Sem vocês a caminhada teria sido mais dura e menos bonita.

Aos colegas e amigos do curso de Mestrado e Doutorado que conheci e me acolheram em Marília: Alexandre Pinto, Jeff, Alex, Franciele, Rodolfo, João Vicente, Dudu, Leandro Módolo, Thaís e Fernando Cordeiro

Aos funcionários da Unesp de Marília, que durante o processo foram muito gentis e acolhedores com as informações.

Por fim, à minha família: minha tia Antonia Souto e Leilá Souto; minha cunhada Antonia Andrade; minhas sobrinhas Tafany e Tafila; aos primos Paulo Mota, Jeová Mota, Gilson, Lana, Ernania, Ertonia, Jane, Ana Karine, Rafael e Rômulo, a quem devo muito por ter chegado até aqui.

Aos companheiros(as) militantes do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o meu muito obrigado.

*“O mundo de amanhã é o nosso mundo. Em seu nome, exigimos que se façam os grandes sacrifícios e as renúncias forçadas e a arregimentação geral.” (Ruy Mauro Marini)*

*“Mas a democratização ainda está devendo aos latino-americanos em geral, e especialmente em cada um dos países, uma radical melhora das condições de vida, submetidos que estão a intensos constrangimentos vindos do capitalismo globalizado. Enfim, num mundo de crescente complexidade, o projeto latino-americano ainda não conseguiu se construir como um outro polo de poder, economia e cultura. Continuamos a erguer entre nós fronteiras invisíveis.” (Francisco de Oliveira)*

## RESUMO

A presente tese pretende discutir a política externa brasileira dos governos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), com ênfase na relação entre o Brasil e a Bolívia. A partir do dado de que a Bolívia é um país de economia dependente e possui uma massa de trabalhadores desempregados, levanta-se a seguinte questão: haveria na relação entre os dois países uma espécie de subimperialismo manifestado a partir da transnacionalização de empresas brasileiras, tendo como um de seus mecanismos um processo de dependência e superexploração do trabalho na Bolívia? Trata-se de uma pesquisa histórico-concreta que se articula, teórica e metodologicamente, com uma literatura construída a partir do complexo categorial do que o campo das Ciências Sociais reconhece como “materialismo histórico-dialético”. O estudo resulta da análise dos documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty, do Ministério das Relações Exteriores, do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e da Petrobras. Tem como objetivo mensurar os embates da política externa brasileira com base nas obras executadas pelas multinacionais com financiamento do BNDES, além de debater o papel da Petrobras diante da nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia. Apresenta-se, aqui, o resultado da pesquisa, relacionando-o com as leituras da teoria de Ruy Mauro Marini, e sustenta-se a tese de que o subimperialismo tem sua origem nas leis próprias da economia dependente, cujos fundamentos são a superexploração do trabalho e a transferência de valor. A partir do estudo da política externa brasileira, o trabalho em tela lança luzes sobre a caracterização da política externa brasileira em relação a Bolívia, o que poderá servir de parâmetro para uma crítica atual do capitalismo na América do Sul. Desse modo, foram mensuradas as variantes da relação bilateral e analisados os contextos mais gerais de cada um dos países, percebendo que a história é sempre forjada em lutas, conflitos e disputas de interesse. Ao fim e ao cabo, a relação estudada foi determinada por uma dialética entre as correlações de forças internas das nações em questão. De fato o que se pode mensurar foi à expansão do capital monopolista imperialista no continente latino-americano, incluindo setores da burguesia brasileira. Pode-se dizer, portanto, que a correlação de forças internas de cada país configurou um cenário em que, embora com todos os elementos apontando para tal, não se pode falar de subimperialismo do Brasil com relação à Bolívia entre 2003 e 2010, mas que a política externa brasileira, voltada para a integração regional econômica, foi adequada para a expansão do capital imperialista.

**Palavras-chave:** Governo Lula. Governo Evo Morales. Política Externa. Ruy Mauro Marini. Subimperialismo.

## ABSTRACT

This thesis aims to discuss the Brazilian foreign policy of former president Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), with emphasis on the relationship between Brazil and Bolivia. Given the fact that Bolivia is a dependent economy and has a number of unemployed workers, the following question arises: would there be in the relationship between the two countries a sort of sub-imperialism manifested by the transnationalization of Brazilian companies, based on mechanisms dependency of labor overexploitation in Bolivia? It is a historical-concrete research that articulates, theoretically and methodologically, a literature built from the categorial complex called by the Social Sciences "historical-dialectical materialism". The study results from the analysis of the documents of the Itamaraty Historical Archive, the Ministry of Foreign Affairs, the National Development Bank (BNDES) and State Oil Company (Petrobras). Its objective is to measure the conflicts of Brazilian foreign policy based on the works executed by the multinationals and funded by BNDES, in addition to discussing Petrobras' role in the nationalization of hydrocarbons in Bolivia. The results of the research are presented here, relating it to the readings of Ruy Mauro Marini's theory, and we hold the thesis that sub-imperialism has its origin in the own laws of the dependent economy, whose foundations are the overexploration of labor and the transfer of value. From the study of Brazilian foreign policy, the work on the screen brings light to the characterization of Brazilian foreign policy towards Bolivia, which may serve as a parameter for a current critique of capitalism in South America. In this way, the variants of the bilateral relationship were measured and analyzed the more general contexts of each country, realizing that history is always forged in struggles, conflicts and disputes of interest. The relation studied was determined by a dialectical relation between the internal correlation of forces in the nations in question. In fact, what can be measured was the expansion of imperialist monopoly capital in the Latin American continent, including sectors of the Brazilian bourgeoisie. It can be said, therefore, that the internal correlation of forces of each country has set up a scenario in which, although with all the elements pointing to it, one can not speak of Brazil's sub-imperialism in relation to Bolivia between 2003 and 2010, in this way, Brazilian foreign policy focused on regional economic integration was adequate for the expansion of imperialist capital.

**Keywords:** Lula's administration. Evo Morales' administration. Foreign Policy. Ruy Mauro Marini. Subimperialism.

## RESUMEN

El presente trabajo busca discutir la política externa brasileña de los gobiernos del ex Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), destacando la relación entre Brasil y Bolivia. A partir del hecho de que Bolivia es un país de economía dependiente y posee una masa de trabajadores desempleados, se coloca la siguiente cuestión: ¿habría en la relación entre los dos países una especie de subimperialismo manifestado a partir de la transnacionalización de empresas brasileñas, teniendo como uno de sus mecanismos un proceso de dependencia superexplotación del trabajo en Bolivia? Se trata de una investigación histórico-concreta articulada, teórica y metodológicamente, con una literatura construida a partir del complejo categorial que en el campo de las ciencias sociales se reconoce como “materialismo histórico-dialectico”. El estudio resulta del análisis de documentos del Archivo Histórico del Itamaraty, del Ministério de Relações Exteriores, del Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) y de la Petrobras. El objetivo es mensurar los embates de la política externa brasileña a partir de las obras ejecutadas por las multinacionales con el financiamiento del BNDES, además de discutir el papel de la Petrobras frente a la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. Se presenta, aquí, el resultado de la investigación, relacionándolo con las lecturas de la teoría de Ruy Mauro Marini, y sustentando la tesis de que el subimperialismo se origina en las leyes propias de la economía dependiente, cuyos fundamentos son la superexplotación del trabajo y la transferencia de valor. A partir del estudio de la política externa brasileña, el trabajo contribuye para la caracterización de la política externa brasileña con relación a Bolivia, lo que podrá servir de parámetro para una crítica actual del capitalismo en América del Sur. De esta manera, fueron mensuradas las variantes de la relación bilateral y analizados los contextos más generales de cada uno de los países, percibiendo que la historia es siempre forjada en luchas, conflictos y disputas de interés. Al fin y al cabo, la relación estudiada fue determinada por una dialéctica entre las correlaciones de fuerzas internas de las naciones en cuestión. De hecho lo que se puede medir fue a la expansión del capital monopolista imperialista en el continente latinoamericano, incluyendo sectores de la burguesía brasileña. Se puede decir, por lo tanto, que la correlación de fuerzas internas de cada país ha configurado un escenario en que no se pueda hablar de subimperialismo de Brasil con relación a Bolivia entre 2003 y 2010, entretanto la política exterior brasileña, orientada hacia la integración regional económica, fue adecuada para la expansión del capital imperialista.

**Palabras-clave:** Gobierno Lula. Gobierno Evo Morales. Política Externa. Ruy Mauro Marini. Subimperialismo

## **LISTA DE FIGURAS**

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Composição da Câmara dos Deputados na Bolívia (2006-2010)   | 89  |
| Figura 2 – Mapa de Sucre Capital, sede do Poder Judiciário e Eleitoral | 113 |

## LISTAS DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 – Política Externa dos governos FHC (1995-2002) e Governo Lula (2003-2005)   | 126 |
| Tabela 2 – Principais projetos de infraestrutura na Bolívia com o financiamento do BNDES (em execução ou em estudo) desde 2003. | 175 |
| Tabela 3 – Investimentos Governo Lula (2003-2010) para a Bolívia  | 177 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – Resultado das eleições Pós-Redemocratização na Bolívia                        | 86 |
| Gráfico 2.1 – Votação do Movimento ao Socialismo (MAS) nas eleições de 2005               | 87 |
| Gráfico 2.2 – Votação do Poder Democrático e Social (PODEMOS) nas eleições de 2005        | 87 |
| Gráfico 2.3 – Votação da Unidade Nacional (UD) na eleição de 2005                         | 88 |
| Gráfico 2.4 – Votação do Movimento Nacionalista Revolucionário (MRN) nas eleições de 2005 | 88 |

## LISTA DE SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ABAG     | Associação Brasileira de Agronegócio  |
| ABRINQ   | Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos                           |
| AHI      | Arquivo Histórico do Itamaraty  |
| ALADI    | Associação Latino-Americana de Integração                                     |
| ALALC    | Associação Latino-Americana de Livre-Comércio                                 |
| ALBA     | Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América                            |
| ALCA     | Área de Livre Comércio das Américas   |
| ANC      | Assembleia Nacional Constituinte  |
| ATTAC    | Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos |
| BID      | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                       |
| BIRD     | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento                       |
| BNDES    | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social                          |
| CASA     | Comunidade Sul-Americana das Nações   |
| CBJP     | Comissão Brasileira de Justiça e Paz  |
| CCR      | Convênio de Crédito Recíprocos  |
| CDES     | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social                                |
| CELAC    | Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos                          |
| CEPAL    | Comissão Econômica para a América Latina                                      |
| CGTB     | Central Geral dos Trabalhadores do Brasil                                     |
| CIESP    | Centro Industrial do Estado de São Paulo                                      |
| CIVES    | Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania                           |
| CNBB     | Congregação Nacional dos Bispos do Brasil                                     |
| COB      | Central Obrera Boliviana  |
| COSIPLAN | Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento                       |
| CPE      | Constituição Política do Estado   |
| CSUTCB   | Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia            |
| CUT      | Central Única dos Trabalhadores   |
| EBIH     | Empresa Boliviana de Industrialização de Hidrocarbonetos                      |
| EBR      | Empresa Boliviana de Refinación   |
| EMBRAPA  | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária                                   |

|           |   |
|-----------|---|
| ESG       | Escola Superior de Guerra   |
| FEM       | Fórum Econômico Mundial   |
| FHC       | Fernando Henrique Cardoso   |
| FIESP     | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo                     |
| FMI       | Fundo Monetário Internacional                                       |
| FOCEM     | Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul                    |
| FSM       | Fórum Social Mundial  |
| IBAS      | Fórum de Diálogo Brasil, Índia, África do Sul                       |
| IDH       | Imposto Direto do Hidrocarbonetos                                   |
| IED       | Instituto Externo Direto  |
| IIRSA     | Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana |
| IPI       | Imposto Sobre Produtos Industrializados                             |
| IPRI      | Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais                    |
| ISEB      | Instituto Superior de Estudos Brasileiros                           |
| IVA       | Imposto sobre Valor Agregado  |
| MAS       | Movimento ao Socialismo   |
| Mercosul  | Mercado Comum do Sul  |
| MRE       | Ministério das Relações Exteriores                                  |
| MST       | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra                        |
| NAFTA     | Acordo de Livre-Comércio Norte-Americano                            |
| NCST      | Nova Central Sindical dos Trabalhadores                             |
| OCB       | Organização das Cooperativas Brasileiras                            |
| ONU       | Organização das Nações Unidas                                       |
| PAEG      | Programa de Ação Econômica do Governo                               |
| PCB       | Partido Comunista Brasileiro  |
| PCdoB     | Partido Comunista do Brasil   |
| PDE       | Plano de Desenvolvimento Energético                                 |
| PDT       | Partido Democrático Trabalhista                                     |
| PEI       | Política Externa Independente                                       |
| PETROBRAS | Petróleo Brasileiro S. A.   |
| PL        | Partido Liberal   |
| PMDB      | Partido do Movimento Democrático Brasileiro                         |
| PNBE      | Pensamento Nacional das Bases Empresariais                          |

|        |   |
|--------|---|
| PND    | Plano Nacional de Desenvolvimento                                     |
| PP     | Partido Progressista  |
| PPB    | Partido Popular Brasileiro  |
| PPS    | Partido Popular Socialista  |
| PSB    | Partido Socialista Brasileiro   |
| PT     | Partido dos Trabalhadores   |
| PTB    | Partido Trabalhista Brasileiro  |
| PV     | Partido Verde   |
| SAE    | Secretaria de Assuntos Estratégicos                                   |
| SEDES  | Secretária Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social |
| SRB    | Sociedade Rural Brasileira  |
| TMD    | Teoria Marxista da Dependência  |
| UGT    | União Geral dos Trabalhadores   |
| UNASUL | União das Nações Sul-Americanas                                       |
| UNCTAD | Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento        |
| YPFB   | Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos                          |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....   | 19  |
| <b>2 ASPECTOS GERAIS DO GOVERNO LULA (2003–2010)</b> .....  | 26  |
| <b>2.1 Partido dos Trabalhadores (PT): contextualização histórica e antecedentes políticos da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2002)</b> ..... | 27  |
| <b>2.2 De “outro mundo é possível” à ortodoxia neoliberal de Davos: sinais de alteração de rota</b> .....   | 41  |
| <b>2.3 Composição social e política do aparelho de Estado no governo Lula</b> .....   | 47  |
| <b>2.4 Acomodações e embates entre projetos: a questão da governabilidade política</b> .....  | 52  |
| <b>2.5 As relações entre capital e Estado: configuração do novo modo de governar e a integração regional Sul-Sul</b> .....                          | 57  |
| <b>2.6 A inserção do Brasil na América do Sul: o papel da UNASUL no processo de integração do bloco regional</b> .....                              | 67  |
| <b>3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A ELEIÇÃO DE EVO MORALES AO GOVERNO NA BOLÍVIA (2006–2010)</b> .....   | 74  |
| <b>3.1 O governo de Evo Morales: configuração do novo bloco histórico nacional-popular e indigenista no poder</b> .....                             | 85  |
| <b>3.2 Composição social do aparelho de Estado no governo Evo Morales</b> .....   | 94  |
| <b>3.3 Bolívia: O Nacionalismo de Estado e a Assembleia Constituinte</b> .....  | 99  |
| <b>3.4 O Estado Plurinacional e a nova ordem nacional constitucional</b> .....  | 109 |
| <b>4 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS</b> .....   | 118 |
| <b>4.1 As bases sociais de formulação da política externa brasileira no governo Lula e a relação com a Bolívia</b> .....                            | 130 |
| <b>4.2 A política de crédito do BNDES nos governos Lula</b> .....   | 137 |
| <b>4.3 O papel da Petrobras: contradições e convergências da política externa brasileira</b>  | 141 |
| <b>4.4 Perspectivas políticas no governo Lula: a Secretaria de Assuntos Estratégicos</b> .....  | 146 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>4.5 Os agentes econômicos e as diretrizes da política externa na relação Brasil-Bolívia</b><br>..... | 147 |
| <b>5 BRASIL E BOLÍVIA: A POLÍTICA EXTERNA ENTRE O GOVERNO LULA E DE EVO MORALES</b> .....               | 153 |
| <b>5.1 O contexto de formulação do subimperialismo brasileiro</b> .....                                 | 154 |
| <b>5.2 Nacionalização do gás boliviano: conflitos e contratos com a Petrobras</b> .....                 | 160 |
| <b>5.3 Os impactos da política externa brasileira na Bolívia</b> .....                                  | 170 |
| <b>5.4 O subimperialismo no governo Lula</b> .....  | 181 |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 192 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | 196 |
| <b>ANEXOS</b> .....   | 212 |
| <b>ANEXO A - REUNIÕES PLENÁRIAS DO CDES: PERIODICIDADE E PAUTAS (2003 – 2010)</b> .....                 | 212 |
| <b>ANEXO B – Quadro Comparativo do Governo FHC (1995-2002) e Governo Lula (2003-2005)</b><br>.....      | 215 |

## 1 INTRODUÇÃO

Os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) à frente da Presidência da República no Brasil têm forte significância política na história brasileira. Com uma estratégia macroeconômica que não apresentava grandes rupturas com nenhum dos modelos adotados anteriormente, mas, ao mesmo tempo, era atenta às questões sociais, e em meio a um contexto internacional favorável economicamente, o país obteve expressivo crescimento, o que resultou na melhora das condições de vida para milhares de pessoas. Por outro lado, o mercado financeiro, os bancos, as empreiteiras e o agronegócio tiveram lucros exorbitantes. Essa aparente contradição e suas consequências seguem sendo amplamente estudadas sob diversos pontos de vista, em diversas áreas de conhecimento. A pesquisa aqui descrita discute um aspecto específico destes governos, relacionado à política externa brasileira, especialmente relacionada ao caso da Bolívia, a partir de um referencial teórico pouco utilizado no país para trabalhar essas questões: o arcabouço teórico de Ruy Mauro Marini. Nesse marco teórico, buscamos utilizar os conceitos de dependência, superexploração do trabalho e subimperialismo, discutindo como eles se adéquam ao objeto estudado.

O estudo nasce da inquietação que acompanha a minha trajetória de pesquisas e leituras anteriores sobre o Partido dos Trabalhadores (PT), que teve início ainda no curso de graduação em Ciências Sociais, no ano de 2001, e que prosseguiu nos estudos do mestrado realizado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Marília, entre 2010 e 2013, quando abordei o funcionamento do “orçamento participativo” nos governos do PT no Brasil. A presente pesquisa, portanto, dá continuidade ao esforço de analisar a história recente de forma a encontrar o fio que permite desvelar os principais acontecimentos políticos e ações dos governos Lula relacionados à política externa e, particularmente, com relação à Bolívia. Desse modo, e por meio da reconstrução do movimento da realidade concreta, procuro desenvolver uma análise crítica e ao mesmo tempo comprometida com o conhecimento e o rigor científicos — sem deixar de debater as contradições presentes nesse processo.

Como forma de contextualizar o objeto específico da pesquisa numa perspectiva de totalidade, analisei o processo de chegada ao poder de Lula (Brasil), em 2003, e de Evo Morales (Bolívia), em 2006, abordando os antecedentes históricos, os conflitos, as contradições e as resistências populares nos dois países e enfatizando os embates dos movimentos indígenas populares na Bolívia com a política externa brasileira. Nesse sentido, busquei encontrar as motivações de ordem teórico-política que teriam orientado a política

externa brasileira, tendo como foco os acordos entre os dois governos no projeto de integração regional e a ação das multinacionais brasileiras e da Petrobras na Bolívia.

O grande estímulo para a realização do estudo foi a busca por compreender, de fato, o papel que o Brasil exerceu durante os governos Lula como articulador da integração regional, com destaque para o processo boliviano. Dadas as assimetrias existentes entre os países estudados, observamos, indiretamente, o comportamento brasileiro no tratamento aos países de capitalismo dependente de forma diferenciada. As principais bases empíricas da investigação foram os documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI)<sup>1</sup>, os relatórios do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Também foram pesquisados documentos e publicações do Instituto Rio Branco, do Partido dos Trabalhadores (PT), do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Fundação Alexandre de Gusmão, da Fundação Perseu Abramo, da Fundação Rosa Luxemburgo, do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (APRI), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), dos Arquivos Públicos de São Paulo e publicações e teses da UNESP, USP, UNICAMP, UFRGS, UFRJ, UERJ. Além de materiais colhidos em visitas ao Instituto Lula, ao Memorial da América Latina, ao Plebeu Gabinete de Leitura e Editoração, em Fortaleza (CE), e consultas às publicações de autores bolivianos e aos documentos dos Movimentos Sociais na Bolívia. A análise desses materiais exigiu um esforço interdisciplinar, e, para tanto, recorri aos estudos da Economia Política, da História, das Ciências Sociais e das Relações Internacionais, com o objetivo de dar consistência às interpretações baseadas nas formulações teóricas marxistas de Ruy Mauro Marini — especialmente as categorias analíticas “dependência”, “subimperialismo” e “superexploração do trabalho”.

Na análise, uma das categorias que utilizo para explicar a particularidade histórica representada pelas relações socioeconômicas e políticas brasileiras no âmbito geral do processo de reprodução do capital é a superexploração, pois ela evidencia um mecanismo fundamental da dinâmica dessa conformação de desenvolvimento desigual e combinado. Na América Latina, a produção é orientada para a satisfação do mercado externo e para o ajuste das perdas ocorridas neste. Assim, os países centrais se preocupam em desenvolver relações comerciais desiguais que favoreçam a ampliação tanto dos seus mercados internos quanto da

---

<sup>1</sup> Todos os documentos analisados são ostensivos e estão disponíveis no Arquivo Histórico do Itamaraty, em Brasília, organizados pela Seção de Arquivo Histórico (SAH), chefiada pela Coordenação-Geral de Documentação Diplomática (CDO). A pesquisa foi realizada no período de junho de 2015 a junho de 2016, in loco, a partir de visitas sistemáticas ao AHI, onde tive acesso aos documentos enviados do Brasil para La Paz e de La Paz para o Brasil.

sua hegemonia internacional. Para Marini, é a partir da apropriação do capital na esfera internacional que a exploração do trabalho na América Latina cumpre um duplo papel de: a) transformar as relações no interior dos países desenvolvidos, dado que os produtos alimentícios são fornecidos pelas nações subdesenvolvidas e jogam peso fundamental na constituição dos salários dos trabalhadores desses países; b) compensar as perdas dos países subdesenvolvidos, próprias dessa transferência de valor para os desenvolvidos, a partir da superexploração da força de trabalho no interior das economias latino-americanas, com o pagamento de um salário que sequer repõe as forças gastas pelo trabalhador no ambiente de trabalho (MARINI, 2005, p. 34-35).

Outros elementos mantêm essa remuneração perversa, conforme indica o autor: a) mão de obra abundante no continente, antes a serviço do trabalho escravo ou servil, agora a serviço do trabalho assalariado mal remunerado; b) estruturas sindicais débeis, corroborando o sistema de exploração em vez de lutar contra o mesmo; c) uma classe operária historicamente jovem, que não tem ainda consciência de si, nem acúmulo ideológico de um projeto socialista; d) poder da burguesia nacional diretamente associada aos interesses da burguesia internacional; e) Estado que responde aos interesses do modo de reprodução do capital. Ou seja, esses mecanismos atuam de forma integrada para dar sustentação ao processo de reprodução ampliada do capital no âmbito internacional (MARINI, 2005, p. 35).

Foi a partir das reflexões da Teoria Marxista da Dependência (TMD) que Marini recorreu aos conceitos econômicos de Karl Marx para interpretar o capitalismo latino-americano. Ao analisar o processo de internacionalização da economia brasileira nos anos 1960 e 1970, caracterizou uma relação de subimperialismo. Para esse autor, esta é a forma que assume uma economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro. Seus componentes principais são uma composição orgânica média dos aparatos produtivos na escala mundial e uma política expansionista relativamente autônoma, mas com sua integração no mercado determinada pelos países centrais (MARINI, 2005, p. 36). Assim, o subimperialismo, além de ser uma categoria analítica, é um fenômeno histórico e, no caso brasileiro, requer um exame acurado do desenvolvimento do capitalismo como resultado de um fenômeno econômico e de um projeto político que tem seu início com a Ditadura Militar (GARCIA, 2009, p. 12).

Marini por meio dessa categoria buscava compreender os limites e contradições inerentes ao desenvolvimento de uma economia dependente e suas especificidades. A partir desse contexto teórico, a pesquisa segue algumas perguntas: Sendo a Bolívia um país de economia dependente e que possui uma massa de trabalhadores desempregados, o

subimperialismo se manifestaria a partir da transnacionalização de empresas brasileiras, tendo como um de seus mecanismos um processo dependência e de superexploração do trabalho na Bolívia? As relações internacionais brasileiras, no processo de integração regional econômica, especificamente no caso boliviano, era parte de uma ação subimperialista do Brasil?

Para responder a essas questões, situo a análise no campo do materialismo histórico-dialético, o que implica identificar, numa perspectiva de totalidade, o papel do governo Lula e os interesses socioeconômicos e políticos em relação ao governo de Evo Morales e vice-versa, tendo como fio condutor os embates da política externa entre os dois governos e os impactos na Bolívia, a partir dos conflitos e contradições do modelo de desenvolvimento adotado com os investimentos brasileiros naquele país, através dos impactos das grandes obras das multinacionais e da Petrobras. Desse modo, o referencial teórico sustenta que os fenômenos sociais devem ser investigados tanto no caráter específico quanto em sua unidade dialética com o mundo material e social, a fim de que se possa compreendê-los em suas múltiplas determinações, relações e transformações recíprocas do movimento social e histórico. A pesquisa científica, da forma como concebida aqui, se constitui uma atividade que articula teoria e prática, tendo como vocabulário analítico as leituras que comparecerão no presente estudo de tese. Nesse sentido, considero fundamental compreender a totalidade na qual está inserido nosso objeto, pois, como afirma Quivy (1992, p. 25), para a construção do objeto de estudo em Ciências Sociais são necessárias a verificação e a operacionalização de um quadro teórico de referência para interpretação da realidade.

Cabe ressaltar a interpretação clássica de que a práxis revolucionária e a luta de classes constituem a base fundacional sobre a qual, direta ou indiretamente, são desenvolvidas as formulações críticas desde o pensamento marxista, tendo como suporte metodológico a análise da realidade concreta nas mais diversas dimensões de apreensão do objeto. A referência teórica da investigação buscou aporte nos diversos autores que tratam da realidade brasileira e latino-americana sobre desenvolvimento e dependência, mas também no vocabulário analítico pertinente à investigação acessado por meio da participação nas disciplinas cursadas no Doutorado e no Grupo de Pesquisa em Teoria Marxista da Dependência na Universidade Federal do Ceará.

No curso da investigação, primeiramente foram pesquisados os documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty e dos Ministérios das Relações Exteriores no Brasil e na Bolívia, os quais foram utilizados como ponto de partida para as reflexões; em seguida, efetuou-se a articulação dos documentos estudados com o referencial teórico da Teoria Marxista da Dependência. Como demonstrado, analisou-se os documentos a partir das

categorias de dependência, superexploração do trabalho e subimperialismo, que convergem em sua função explicativa e expressam a natureza socioeconômica e política do fenômeno estudado, ou seja, relacionam-se de forma mútua diante das metas e dos objetivos que o Estado estabelece externamente, passando pela análise do processo histórico das decisões do próprio Estado.

As bases teóricas da pesquisa têm como núcleo a obra de Ruy Mauro Marini, consultada em livros, artigos e periódicos, material disponível fisicamente, mas também disponível na página eletrônica que reúne seus escritos ligados à Universidade Autônoma do México (UNAM). Além dos textos de Marini, foram utilizados como referência as obras clássicas de Marx, Lenin, Trotsky e Gramsci e publicações recentes como D'Araújo (2009), Garcia (2009), Katz (2016), Urquidi (2007), Tapia (2007), Linera (2010), Luce (2007), Osorio (2013), Santos (2016), Carcanholo (2013), Vegevani; Oliveira; Cintra (2003), Mercadante (2006), Berringer (2015), Fuser (2011), Guimarães (2017), dentre outras que, ao longo da tese, colaboraram com as discussões sobre o objeto pesquisado.

É importante destacar que a Teoria Marxista da Dependência tem sua originalidade forjada no calor da luta de classes na América Latina dos anos de 1960 e 1970 por Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra e Theotonio dos Santos, assim a TMD é a síntese do encontro da teoria do valor de Marx e a teoria marxista do imperialismo formulada por Lenin. É a partir deste encontro que os autores da TMD “descobriram categorias originais, para dar conta de explicar processos e tendências no âmbito da totalidade integrada e diferenciada que é o capitalismo mundial” (LUCE, 2018, p.09). Desse modo, categorias como superexploração da força de trabalho, transferência de valor, cisão no ciclo do capital, padrão de reprodução do capital e dependência são fruto dos estudos críticos dessa tradição, além de seus fundadores tem entre os expoentes Jaime Osorio, Orlando Caputo, Adrián Sotelo Valencia e toda uma nova geração de pesquisadores que procuram na contemporaneidade dar continuidade aos estudos e repensar na atualidade à teoria da dependência.

Assim, o objetivo da pesquisa foi analisar as formulações de Marini bem como apresentar revisão de algumas de suas propostas. Pois a tese de Marini exposta no decorrer do texto sobre o subimperialismo na relação do Brasil com a América Latina com destaque a Bolívia não se sustenta no período do governo Lula. De fato o que se pode mensurar foi à expansão do capital monopolista imperialista no continente latino-americano, incluindo setores da burguesia brasileira. Desse modo, a política externa brasileira, voltada para a integração regional econômica, especificamente no caso boliviano, foi adequada para a essa expansão do capital imperialista.

A tese divide-se em quatro seções que se seguem após esta Introdução. Primeiramente, discutimos o processo de construção do Partido dos Trabalhadores (PT) e de como essa instituição política foi abandonando seu projeto original ao chegar ao governo federal, relacionando a composição do governo e as alianças de classe, as relações entre capital e Estado na configuração do modo de governar, bem como as disputas socioeconômicas e políticas no aparelho de Estado a partir do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (CDES). Assim, examino as disputas de hegemonia política durante o governo Lula e o processo de integração regional a partir do eixo Sul-Sul, além do papel da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), tendo como foco as relações socioeconômicas e políticas governamentais a partir de 2003. Busco demonstrar que a UNASUL teria tido o papel de construir os consensos diante das contradições e conflitos no processo de integração regional, com destaque para o caso da Bolívia.

A seção seguinte se dedica a compreender melhor todo o processo de construção social e política recentes da Bolívia, a fim de iluminar um aspecto central do nosso objeto: o contexto boliviano. Assim, interpreto as lutas antineoliberais que antecedem a vitória eleitoral de Evo Morales em 2005, os embates entre os movimentos populares indígenas e a construção do novo bloco de poder na Bolívia — um país de trajetória marcada pela luta coletiva, com formação de estruturas paralelas que chegam a não mais reconhecer a autoridade do Estado. Tal tradição formou-se em diversas correntes de pensamento que passam pelas lutas indígenas anticoloniais, contra o regime de exploração da época republicana, pela Revolução de 1952 e pela Assembleia Popular de 1972<sup>2</sup> (IAMAMOTO, 2008, p. 12). De fato, um dos aspectos que motivou o presente estudo foi a necessidade de interpretar de que modo um dos países mais atrasados economicamente da América do Sul tem sido capaz de propor iniciativas sociais e políticas mais aprofundadas que em sociedades mais desenvolvidas. A Bolívia foi um dos primeiros países a reverter um processo de privatização dos seus recursos naturais, na Guerra da Água, em 2002, e posteriormente exigir também a nacionalização do gás, na Guerra do Gás, em 2003 — tudo isso à revelia de um contexto social e político de hegemonia neoliberal (URQUIDI, 2007, p. 11). Assim, analisar o processo de lutas políticas na Bolívia, a constituição de um bloco histórico nacional-popular e indigenista e suas articulações para garantir a vitória eleitoral em 2005 é central para entender a política externa e o papel dos agentes econômicos brasileiros nesse país, bem como a composição política e social do aparelho de Estado e as disputas socioeconômicas e políticas na consolidação do Estado

---

<sup>2</sup> A memória social na Bolívia também está intrinsecamente ligada a momentos de guerra internacional, como a Guerra do Pacífico (1879–1883) e a Guerra do Chaco (1933–1936) (IAMAMOTO, 2008, p. 12).

Plurinacional — sem falar no processo de nacionalização dos hidrocarbonetos, os embates e conflitos entre o governo brasileiro em relação à Petrobras e setores da burguesia brasileira, com pressões, dissidências e embates de ambos os lados. Destacamos na seção que enquanto o governo Lula apresentou um discurso ambíguo em relação à nacionalização dos hidrocarbonetos e aos contratos com a Petrobras, internamente a Bolívia passou por embates relativos à implementação do projeto democrático e multicultural boliviano calcado na soberania, no nacionalismo e na defesa dos recursos naturais.

A próxima parte da tese é dedicada a analisar as relações internacionais brasileiras numa perspectiva distinta da maior parte dos trabalhos acadêmicos da área, que na maioria das vezes não utilizam o marxismo nas análises da política externa e não abordam a partir desta perspectiva a relação de dependência e o mecanismo de superexploração dos trabalhadores que pode ocorrer de um país em relação a outro. Assim, demonstra-se o processo de integração regional a partir dos governos Lula, trazendo ao debate uma análise comparativa entre a política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Lula, bem como o desdobramento da política externa brasileira a partir de suas diretrizes e dos agentes econômicos financeiros, como o BNDES e a Petrobras.

Por fim, na última seção, procuro analisar propriamente os embates entre o projeto de política externa do governo brasileiro em relação à política externa para Bolívia, seus conflitos e contradições, e as lutas populares dos indígenas. Recupero para a análise as formulações de Ruy Mauro Marini sobre a cooperação antagônica e debatemos como esse fenômeno foi se atualizando frente às transformações econômicas no Brasil e no mundo. Desse modo, aprofunda-se o debate acerca das categorias explicativas observadas a partir das relações socioeconômicas e políticas do Brasil-Bolívia. A análise se realiza a partir dos relatórios do MRE, documentos do AHI e documentos do BNDES para interpretar a política externa no governo Lula. Ressalta-se, ainda, que os recentes estudos sobre os governos de Lula, em sua maioria, ofereceram pouco destaque às questões relacionadas aos interesses das classes e frações de classe no continente sul-americano. Assim, um dos aspectos relevantes do presente trabalho é o fato de buscar engrossar as fileiras de pesquisas no país no campo da Teoria Marxista da Dependência acerca da cooperação antagônica e o intercâmbio desigual, junto a outros estudos que atualizam o vocabulário marxista em face das realidades cambiantes da América Latina.

## 2 ASPECTOS GERAIS DO GOVERNO LULA (2003–2010)

Para discutirmos quaisquer aspectos relacionados aos governos do PT no Brasil, é importante recuperarmos reflexões sobre sua fundação, bem como sobre o processo sócio-histórico e político que antecede as eleições de Lula no Brasil, em outubro de 2002<sup>3</sup>. Esse é o objetivo desta seção, que está dividida em seis partes. Na primeira, consta uma recuperação histórica da formação do Partido dos Trabalhadores (PT) até a chegada de Lula à Presidência da República<sup>4</sup>. Em seguida, o papel do Fórum Social Mundial e a participação de Lula na edição de 2003, procurando perceber os contrastes deste em relação ao discurso do então presidente no Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça, no mesmo ano. No terceiro item, procuro interpretar a composição social e política do aparelho de Estado no governo Lula. Sigo com a análise do papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) no processo de disputa de hegemonia política nos governos do petista, para compreendermos com clareza as disputas políticas.

São apresentadas também as relações entre capital e Estado a partir do modo de governar do PT e a integração regional a partir do eixo Sul-Sul. Por fim, comparecem ao debate a inserção do Brasil no contexto da América do Sul e o papel da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), tendo como foco as relações socioeconômicas e políticas no governo Lula, a partir de 2003, interpretando o modelo de desenvolvimento que se desdobra

<sup>3</sup> Para tanto, recorri às seguintes fontes: documentos oficiais publicados na página do PT na web, publicações da Fundação Perseu Abramo, a Carta de Princípios, o Manifesto de Fundação e resoluções dos Congressos do PT, o programa de governo para as eleições de 2002, a Carta ao povo brasileiro, documentos do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), documentos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), livros, artigos e teses.

<sup>4</sup> Diversas interpretações e análises sobre o PT e o governo Lula foram publicadas ao longo da história. Dentre elas destaco: PEDROSA, Mario. *Sobre o Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Ched, 1980; MORES, Mário. *Lula, o metalúrgico: anatomia de uma liderança*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981; FERNANDES, Florestan. *O PT em movimento – Contribuição ao I Congresso do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez Editora, 1991; RESOLUÇÕES DE ENCONTROS E CONGRESSOS. Partido dos Trabalhadores/ Organização Nacional do PT/Secretária Nacional de Formação Política e Fundação Perseu Abramo/ Projeto Memória. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998; GADOTTI, Moacir; PEREIRA, Otaviano (Orgs.). *Pra que PT: Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1989; COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para além do capital: crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. 2005. 549 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2005; D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009; SECCO, Lincoln. *História do PT (1978-2010)*. São Paulo: Atelier Editorial, 2012; SINGER, André Vitor. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012; HIPOLITO, Lúcia. *Por dentro do governo Lula: anotações num diário de bordo*. São Paulo: Futura, 2005; IASI, Mauro. *As metamorfoses da consciência de classe*. São Paulo: Expressão Popular, 2012. BERRINGER, Tatiana. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015; BRAGA, Ruy. Os contornos do pós-lulismo. In: Dossiê: Estruturas da Crise Política. *Revista Cult*, São Paulo, n. 206, outubro de 2015. SANTOS, Luis Fabio Barbosa dos. *Além do PT: A crise da esquerda brasileira em perspectiva Latino-Americana*, São Paulo: Elefante Editora, 2016.

na política externa brasileira no projeto de integração regional, com ênfase na Bolívia. Outrossim, analiso a complexidade do Estado-nação, por ser um tema clássico nos estudos de Ciências Sociais, em que diferentes teorias foram desenvolvidas com o propósito de entender e interpretar as economias nacionais e sua relação geopolítica na América Latina ao longo do século XXI<sup>5</sup>.

## **2.1 Partido dos Trabalhadores (PT): contextualização histórica e antecedentes políticos da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2002)**

Uma série de fatores levou ao processo de construção do PT, entre eles o renascimento do movimento operário da década 1970, os setores progressistas da Igreja Católica<sup>6</sup>, o descontentamento de alguns grupos com a ditadura civil-militar<sup>7</sup>, o surgimento de novos movimentos populares<sup>8</sup>, bem como a participação de políticos estabelecidos no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e de intelectuais de origens diversas (SECCO, 2012, p. 27). Assim, procuro reconstruir a história do PT a partir das lutas sociais e institucionais, até a vitória eleitoral de Lula em 2002.

Embora o partido tenha sido oficializado no ano de 1980, sua formação tem início em 1978, quando eclodiu um ciclo de mobilizações deflagrado com as greves metalúrgicas de São Bernardo do Campo, em São Paulo, que podem ser considerados importantes acontecimentos da história recente do Brasil. É necessário entendermos essas mobilizações para a compreensão do processo que, em 1979, originou a estrutura política que viria a ser denominada Partido dos Trabalhadores (PT). Como afirma Gramsci:

<sup>5</sup> “Inegavelmente, na história contemporânea da América Latina, circunscreve-se no século XXI uma nova geopolítica a desafiar o pensamento crítico, no sentido de gerar um corpo teórico capaz de compreendê-la sem ilusões e sem misticismo. De fato, no limiar dos anos 2000, o continente latino-americano surpreendeu o mundo, com seus movimentos sociais populares, a afirmar a democracia popular participativa, sustentando eleições de governos progressistas de diferentes matizes, com distintas conformações de Estados e projetos políticos diferenciados.” (CARVALHO, 2014, p. 125).

<sup>6</sup> Um conjunto de organizações e indivíduos em torno da Teologia da Libertação que tinha como objetivo realizar mudanças profundas na Igreja Católica e na sociedade. Ao contrário do que aconteceu em outros países latino-americanos, no Brasil as figuras progressistas estão presentes em todos os níveis hierárquicos da Igreja: cardeais, bispos e padres, além de ordens e congregações (SADER, 1995, p. 146-147).

<sup>7</sup> A ditadura civil-militar havia reprimido violentamente as greves de Contagem e Osasco em 1968, e seguiram-se vários anos de repressão e perseguição política. Mesmo assim, os operários não cessaram de desenvolver formas de luta e resistência no chão da fábrica (FREDERICO, 1979).

<sup>8</sup> Para Eder Sader, no ano de 1978, grupos populares os mais diversos se imporiam na cena pública reivindicando seus direitos, a começar pelo primordial: o direito de reivindicar direitos. O impacto dos movimentos sociais levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular. O que poderia ter permanecido um dissídio salarial tornara-se um enfrentamento político que politizava a sociedade. Os trabalhadores movidos pela solidariedade à greve formam comitês de apoio em fábricas e bairros. Pastorais da igreja, sindicatos, artistas, estudantes, jornalistas assumiram a greve do ABC como expressão da luta democrática em curso (SADER, 1995, p. 26-27).

Escrever a história de um partido significa escrever a história geral de um país. Isto é, a narração da vida interna de uma organização política, de como ela nasce, dos primeiros grupos que a constituem, das polêmicas ideológicas através das quais se forma o seu programa e sua concepção de mundo e da vida (GRAMSCI, 2000, p. 87).

Compreender a história do PT, neste sentido, é também compreender uma parte imprescindível da história do Brasil. O PT se forma a partir da crescente mobilização política, essencialmente um movimento da classe trabalhadora, cuja proposta de criação é aprovada em 1º de maio de 1979 durante o 9º Congresso dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo. Na Carta de Princípios<sup>9</sup>, pode-se observar a radicalidade política presente no momento de sua formação: “o PT define-se como um partido das massas populares, unindo-se ao lado dos operários, da vanguarda e de toda a população explorada”<sup>10</sup>. Em outubro de 1979, dois documentos fundamentais expressam a caracterização do partido: a Declaração Política<sup>11</sup> e a Plataforma Política<sup>12</sup>, que emergem dos debates realizados pelas Comissões Provisórias<sup>13</sup>. Nos documentos iniciais, afirmava-se o socialismo num horizonte distante, enquanto se

<sup>9</sup> Divulgada em 1979, ano anterior à fundação do PT, a carta trazia o partido como uma organização de esquerda e radicalmente favorável aos interesses imediatos dos trabalhadores, até então impedidos de ter voz na sociedade civil, ou seja, integrar atividades políticas legais (SECCO, 2012, p. 35-36).

<sup>10</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções Encontros e Congressos (1979-1998)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998. p 49-54.

<sup>11</sup> O Movimento pelo Partido dos Trabalhadores se alastrou em diferentes setores da sociedade brasileira, suscitando pela primeira vez, após décadas, um debate político amplo entre as bases dos movimentos populares. Dessa forma, o PT surge com o avanço e o fortalecimento dos movimentos sociais, que se estende das fábricas aos bairros, dos sindicatos aos movimentos eclesiais de base (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 55).

<sup>12</sup> A Plataforma Política do PT expressa os compromissos reais do partido com interesses dos trabalhadores que ele representa, ao mesmo tempo que é um instrumento fundamental para a organização do partido, devendo dar respostas concretas às lutas dos trabalhadores, sendo também fruto dessas lutas, pois cada momento histórico exige nossas análises dos problemas e soluções devem ser encontradas. Os pontos da plataforma podem ser agrupados em três grandes áreas que estão intimamente interligadas: 1) Liberdades Democráticas; 2) Melhores Condições de Vida e Trabalho; 3) Questão Nacional (*Ibidem*, p. 58).

<sup>13</sup> A Comissão Nacional Provisória foi composta por: Jorge Bittar, presidente do Sindicato dos Petroleiros de Campinas (SP) (coordenador); Arnóbio Silva, presidente do Sindicato dos Bananeiros da Região do Vale da Ribeira (SP); Edson Khair, deputado federal pelo MDB-RJ; Henos Amorina, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco (SP); José Ibrahim, ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco (SP); Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo (SP); Manoel da Conceição, ex-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pindaré-Mirim (MA); Olívio Dutra, presidente do Sindicato dos Bancários de Porto Alegre (RS); Paulo Skromow, presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Couro e Plástico de São Paulo (SP); Wagner Benevides, presidente do Sindicato dos Petroleiros de Minas Gerais (MG); Ignácio Hernandez, metalúrgico (oposição sindical) de Belo Horizonte (MG); Luiz Soares Dulci, presidente da União dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais (MG); Francisco Auto Filho, jornalista em Fortaleza (CE); Firmo Trindade, economiário em Porto Alegre (RS); Godofredo Pinto, diretor do Centro Estadual dos Professores do Rio de Janeiro (RJ); Sidney Lianza, do Rio de Janeiro (RJ). A Comissão foi indicada no dia 13 de outubro de 1979, em São Bernardo do Campo, na reunião de lançamento do Movimento pelo PT, e teve como tarefa a direção do Movimento até 1º de junho de 1980 (*Ibidem*, p. 62).

defendia um “programa para a democracia”<sup>14</sup>. Tais posições, de acordo com Secco (2012), pareciam refletir uma mistura de redação trotskista com aportes sindicalistas.

No dia 10 de fevereiro de 1980, numa reunião no Colégio Sion, em São Paulo, o PT foi fundado. Naquela ocasião, foi lançado o Manifesto de Fundação, um documento que expressa a radicalidade do movimento que deu origem ao partido. Pode-se ler no Manifesto: “Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade”<sup>15</sup>. Naquele momento, Mário Pedrosa, um dos signatários do Documento de Fundação, assim expressa seu entendimento sobre o fato<sup>16</sup>:

Na hora em que aqui nos reunimos, companheiros de todo o Brasil, para assinar o nome sob a flama do Partido dos Trabalhadores, temos consciência do que estamos fazendo. Diferentemente de todos os partidos por aí, com sua dança de letras e siglas, o PT é simplesmente o Partido dos Trabalhadores. É único de estruturas, é o único de tendências, é único de finalidade. [...] Partido de massas não tem vanguarda, não tem teorias, não tem livro sagrado. Ele é o que é, guia-se por sua prática, acerta por seu instinto. Quando erra, não tem dogmas e pela autocrítica refaz seu erro. Por isso, ao nos inscrevermos no PT, deixamos à sua porta os preconceitos, os pendores, as tendências extras que possivelmente nos moviam até lá, para só deixar atuando em nós uma integral solidariedade ao Partido dos Trabalhadores (PEDROSA, 1980).

Ao afirmar o papel do PT, Mário Pedrosa adota como base de argumentação a natureza de classe do Estado brasileiro para daí extrair sua reflexão acerca dos elementos táticos e estratégicos de um partido de esquerda comprometido com a luta dos oprimidos e explorados. Para o intelectual, é preciso observar no plano da história as sucessivas crises no seio das classes burguesas e pequeno-burguesas urbanas e, em particular, os arranjos *pelo alto* realizados desde a chamada Revolução de 1930 (PEDROSA, 2001, p. 181).

O programa<sup>17</sup> do partido expressa que este deve estar preparado para propor mudanças profundas na estrutura econômica e política do país. No entanto, o desenvolvimento das estratégias do PT depende de sua permanente relação com os movimentos sindicais e populares que deram origem à proposta do partido (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 69). Assim, o PT nasce da vontade de independência política

<sup>14</sup> PEDROSA, Mário. *Sobre o PT*. São Paulo: Ched, 1980. p. 83-106.

<sup>15</sup> O Manifesto do Partido dos Trabalhadores surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do País para transformá-la (*Ibidem*, p. 65).

<sup>16</sup> PEDROSA, Mário. “Hora da Lealdade” (panfleto), São Paulo, 10 de fevereiro de 1981. Disponível em: <acervo.fpabramo.org.br/>. Acesso em: 19 set. 2017.

<sup>17</sup> O Programa do PT foi aprovado em 1º de junho de 1980, no Instituto Sedes Sapiente (SP), e publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980 (1998, p.65).

dos trabalhadores, um partido democrático, plural e de massa. Segundo Luiz Inácio Lula da Silva, quando um grupo de dirigentes sindicais entendeu a necessidade da construção de um partido próprio da classe trabalhadora e foi lançada a ideia de criação do PT, vários políticos de oposição e intelectuais saudaram a iniciativa como *simpática*, mas inviável, pela inexperiência política dos sindicalistas. Entretanto, Mário Pedrosa, Sérgio Buarque de Holanda, Paulo Freire, Marilena Chauí, Antonio Candido, Lélia Abramo, Hélio Pellegrino, entre muitos outros intelectuais, encamparam a ideia desde então e lançaram-se ao trabalho de construir de baixo para cima o Partido dos Trabalhadores (SILVA, 1980, p. 8).

Além dos operários das multinacionais e do sindicalismo de funcionários públicos, a base social do PT também foi constituída a partir da Igreja Católica, a qual teve influência popular extensa por intermédio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e da aproximação dos católicos com o socialismo, especialmente a partir da Teologia da Libertação<sup>18</sup>. Assim, houve o envolvimento de padres católicos, como foi o caso de Frei Betto, conselheiro de Lula<sup>19</sup> (SECCO, 2012, p. 44-45). Pode-se, desse modo, dizer que as CEBs e o novo sindicalismo foram os dois vetores sociais mais significativos da formação do PT.

Como parte do processo formal de legalização do PT perante a Justiça Eleitoral, os fundadores do partido elaboraram uma ata contendo os termos de abertura do livro de fundação e a Primeira Comissão Diretora Nacional Provisória do PT<sup>20</sup>, em 1º de junho de 1980 (GADOTTI; PEREIRA, 1989, p. 48). No ano de 1981, o PT já se encontrava organizado em 21 estados<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Para Michael Lowy, uma das principais contribuições ideológicas do cristianismo da libertação — objeto de críticas incessantes de parte do Vaticano e das correntes conservadoras da Igreja no Brasil — é a integração, em maior ou menor grau, segundo os casos, de elementos fundamentais do marxismo. Obviamente, existe uma grande diversidade neste terreno, indo desde a desconfiança ou a hostilidade de alguns até a explícita autodefinição de grupos ou indivíduos como “cristãos marxistas” — passando por várias formas de prudente e implícita utilização de alguns aspectos. A grande maioria dos militantes de base do cristianismo da libertação provavelmente nunca ouviu falar em Marx, mas isso não impede que em sua cultura político-religiosa se encontrem, mais ou menos diluídos, temas e conceitos do marxismo. Trata-se claramente de uma integração seletiva: são rejeitados elementos como o ateísmo materialista e assimilados outros como a crítica do capitalismo — em particular em sua forma dependente, no Brasil e na América Latina — e do poder das classes dominantes, a inevitabilidade do conflito social e a perspectiva da autoemancipação dos explorados (LOWY, 1989, p. 36).

<sup>19</sup> Como conselheiro de Lula, Frei Betto chegou a dizer: “Um autêntico comunista é um cristão, embora não saiba, e um autêntico cristão é um comunista, embora não o queira” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1986).

<sup>20</sup> Como já indicado na nota de rodapé 13, a Primeira Comissão Provisória eram de base social, inicialmente, “operários da indústria, metalúrgicos, químicos, petroleiros, coureiros, e do setor de serviço, como os empregados de empresas de transporte, bancários, pequenos proprietários, trabalhadores rurais sem-terra, funcionários públicos como professores” (MARTINEZ, 2007, p. 246).

<sup>21</sup> O número de filiados já superava vinte mil pessoas apenas em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e se expandia para outras unidades da federação: Acre, Pará, Rondônia, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Goiás, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina (SECCO, 2012, p. 51).

No âmbito institucional, o partido encontrou algumas dificuldades em combinar a luta social e institucional, como foi o caso dos governos de Maria Luiza Fontenele (Fortaleza-CE, 1985) e de Luiza Erundina (São Paulo-SP, 1989). Problemas semelhantes ocorreram em duas outras prefeituras administradas pelo PT, como as de Diadema (SP) e a de Santa Quitéria (MA) em 1983, e se repetiram em outras cidades (SECCO, 2012, p. 53-55).

O Primeiro Encontro Nacional do PT foi realizado em São Paulo, nos dias 8 e 9 de agosto de 1981, e a política sindical foi um dos eixos de debate central naquele momento, em que se afirmou a necessidade de criar uma Central Única dos Trabalhadores (CUT)<sup>22</sup>. No encontro também foram feitas menções às lutas de negros, sem-terra, índios e mulheres (SECCO, 2012, p. 73-74).

É importante destacar que o PT tinha em Lula a principal figura pública do partido, com um caráter simbólico inegável, pois sua trajetória o transformou no que se pode identificar como síntese da miséria material brasileira: migrante nordestino, operário e líder sindical<sup>23</sup>, tendo despontado como líder nacional na campanha salarial de 1977, tornando-se presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo. O destino dele se fez na cidade grande, lugar de sedução comum a milhares de trabalhadores que migram na esperança de dias melhores (SECCO, 2012, p. 67).

Segundo Lincoln Secco, na atualidade, o PT é um partido muito diferente daquele que seus militantes conheceram nos anos 1980 e 1990. Porém, essas mudanças não se deram de forma abrupta, e sim como um processo molecular de centralização do partido que não vinha das suas bases sociais, mas dos espaços institucionais, isto é, deslocava o debate e as decisões políticas para as esferas da institucionalidade, tais como prefeituras e parlamentos que ocupava. No que se refere à base social, houve uma ampliação em direção aos estratos historicamente desorganizados da população brasileira, e o PT conseguiu um apoio de setores sociais desprotegidos por meio de políticas públicas do governo federal. Por outro lado, teve dificuldade em manter o respaldo da classe média, devido às políticas adotadas pelo governo Lula a partir de 2003 (SECCO, 2012). Desse modo, o que confere importância e unidade ao

---

<sup>22</sup> A Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi fundada, em agosto de 1983, em São Bernardo do Campo (SP). A CUT nasceu da associação de diversas forças sindicais distintas — setores da esquerda, da pastoral operária, sindicalistas independentes — que tinham como objetivo a construção de um sindicalismo autônomo, em oposição ao atrelamento das entidades sindicais à estrutura do Estado. Nasceu rejeitando as formas de conciliação de classes e defendendo o amplo direito de greve e uma ação sindical mais combativa nos embates com governos e patrões (SILVA, 2007, p. 349).

<sup>23</sup> Filho de pequenos agricultores do sertão nordestino, Lula migrou para São Paulo com família. Em São Paulo, forja-se na luta do chão da fábrica e nas grandes mobilizações sociais, e encontrou a formação necessária para tornar-se o maior líder sindical, participando da construção e da fundação do PT e inserindo-se no proletariado industrial (DEO, 2011, p. 14).

período de 1994 até 2002 é uma transformação do PT que nunca foi ratificada por um encontro ou um congresso. Ela foi lenta. Em termos gramscianos, tratou-se de um *transformismo*<sup>24</sup> (SECCO, 2012, p. 2012).

Diante do processo que antecede a ascensão do PT ao poder, em 2002, marcado por um passado de grandes mobilizações sociais dos trabalhadores, greves encabeçadas pelo próprio Lula, a vitória eleitoral representava a esperança de mudanças significativas para a maioria do povo brasileiro, um contraponto ao modelo econômico estabelecido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) baseado nas reformas do Consenso de Washington<sup>25</sup>.

Para a análise sobre o processo da eleição de Lula em 2002, aqui tomamos como base os documentos da candidatura presidencial do PT em 2002: a) Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002; b) Carta ao Povo Brasileiro; c) Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente – Brasil para Todos<sup>26</sup>.

O documento “Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil – Lula 2002” foi aprovado no 12º Encontro Nacional do PT, realizado no Recife (PE), em dezembro de 2001. O partido, naquele momento, procurava articular oposição ao governo de FHC, com críticas ao neoliberalismo, buscando organizar setores da sociedade brasileira com posturas combativas. Pode-se caracterizar o documento como um texto de debate interno, endereçado ao conjunto de dirigentes, filiados e militantes, com o objetivo de orientar o partido na conjuntura pré-eleitoral. Na medida em que as pesquisas de opinião apontavam a possibilidade de vitória eleitoral do PT, José Dirceu<sup>27</sup> e Lula se empenhavam em consolidar

<sup>24</sup> Transformismo molecular se realiza quando as personalidades políticas elaboradas pelos partidos democráticos de oposição se incorporam individualmente à “classe política” conservadora e moderada (caracterizada pela hostilidade à toda intervenção das massas populares na vida estatal, à toda reforma orgânica que substituísse o rígido “domínio” ditatorial por uma “hegemonia”) (GRAMSCI, 2004, p. 286).

<sup>25</sup> “O Consenso de Washington é um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas — geralmente nas sociedades mais vulneráveis, como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, suas regras básicas são: liberalização do mercado e do sistema financeiro, fixação dos preços pelo mercado (‘ajuste de preços’), fim da inflação (‘estabilidade macroeconômica’) e privatização. Os governos devem ‘ficar fora do caminho’ — portanto, também a população se o governo for democrático —, embora essa conclusão permaneça implícita. As decisões daqueles que impõem o ‘consenso’ têm, é claro, um grande impacto sobre a ordem global. Alguns analistas assumem uma posição ainda mais incisiva. A imprensa de negócios internacional se referiu a essas instituições como o núcleo de um ‘governo mundial de fato’, de uma ‘nova era imperial’.” (CHOMSKY, 1999, p. 10).

<sup>26</sup> Uma análise desses documentos pode ser encontrada em MACHADO, Ralph. *Lula a. C.-d. C.: política econômica antes e depois da Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2007.

<sup>27</sup> José Dirceu foi uma liderança do movimento estudantil entre 1965 e 1968, ano em que foi preso em Ibiúna, no interior de São Paulo, durante a tentativa de realização do XXX Congresso da União Nacional dos Estudantes (UNE). No ano de 1969, com mais quatorze presos políticos, deportados do país, em troca da libertação do embaixador norte-americano Charles Burke Elbrick, foi deportado para o México. Posteriormente, exilou-se em Cuba. Voltou ao Brasil em 1971, viveu clandestino na cidade de São Paulo e em algumas cidades do Nordeste. Anos depois, retornou a Cuba; e novamente ao Brasil em 1975. Foi

alianças amplas como forma de levar um PT já integrado à ordem ao poder político de fato (SECCO, 2012, p. 200).

Ainda no referido documento do PT, sustentava-se a proposta de construir um “novo contrato social” e sinalizavam-se os setores que seriam penalizados ou beneficiados pelo “novo modelo de desenvolvimento”. Apresentava-se como alternativa um novo modelo de desenvolvimento que atendesse especialmente aos interesses das classes e frações de classes menos favorecidas. A crítica presente no documento com relação aos ditames do capital financeiro internacional expressava a insatisfação de amplos setores da sociedade — como os intelectuais de esquerda, sindicalistas e movimentos sociais — com o projeto neoliberal de FHC.

No intuito de dar conta das diretrizes políticas, o documento apresentou seis dimensões macroestruturais: a) política ativa de exportação e de “re-substituição” de importações, visando ao “equilíbrio da balança comercial”; b) política de proteção à produção nacional; c) política de regulação da entrada de capital estrangeiro; d) política de regulamentação da abertura financeira; e) política voltada para acordos multilaterais no plano internacional — com relevância para o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a integração latino-americana e os acordos com países subdesenvolvidos (China, Índia, África do Sul e a Rússia). Em relação aos Estados Unidos da América e à União Europeia, o PT apoiava a promoção de acordos bilaterais, pautados em regras democráticas, opondo-se à proposta de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA<sup>28</sup>). Como indica Batista Jr.:

[...] os EUA produziram provavelmente efeitos destrutivos em boa parte do sistema produtivo brasileiro, especialmente nos setores mais sofisticados em que a primazia das empresas norte-americanas é quase sempre inquestionável (por exemplo, bens de capital, componentes eletrônicos, química, eletrônica de consumo, software e informática). A economia brasileira tenderia a regredir à condição de economia agrícola ou agroindustrial e produtora de bens industriais leves ou tradicionais (2003, p. 273).

Nos termos dos documentos em análise, tudo levaria a crer que, caso chegasse ao governo federal, Lula manteria uma crítica ao neoliberalismo e realizaria de fato a “ruptura

---

dirigente do PT, elegeu-se deputado estadual de São Paulo em 1986 e deputado federal em 1990, sendo novamente eleito para a câmara federal em 1998 e 2002. Na campanha à Presidência da República em 2002 de Lula, José Dirceu era da Direção Nacional do PT e um dos principais coordenadores e articuladores políticos (MARTUSCELLI, 2015, p. 54).

<sup>28</sup> A ALCA tem origem em proposta lançada pelo então presidente dos EUA, George Bush, em 1990. Na época, era conhecida como Iniciativa Bush, ou Iniciativa para as Américas, e tinha como um de seus objetivos centrais criar uma área de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo (BATISTA JR., 2003, p. 272).

necessária” com a política econômica do governo de FHC, como indicado no subtítulo da resolução.

Após três derrotas eleitorais consecutivas (1989, 1994 e 1998), a direção política da campanha presidencial do PT em 2002, composta, dentre outros, por José Dirceu, Aloizio Mercadante, Guido Mantega, José Genoíno, Antônio Palocci, além do próprio Lula, procurou moderar o discurso por mudanças a ponto de emitir um comunicado formal por meio da “Carta ao Povo Brasileiro”. Assim, cabe observar uma reflexão de Eric Hobsbawn (*apud* SECCO, 2012, p. 201) que afirma que as oposições não costumam vencer apenas por mérito próprio. No geral, é o fracasso dos governos anteriores que garante a sua vitória. Essa inversão aqui apontada foi decisiva para explicar porque o Governo Lula, apesar do apoio dos trabalhadores e dos avanços que suscitou, ficou aquém de suas propostas históricas, de mudança radical na sociedade, isto é, como uma esquerda que ganhou parte do poder, mas perdeu a hegemonia para os “ideólogos do mercado financeiro” (SECCO, 2012, p. 202).

Durante um seminário organizado pelo PT, em 22 de julho de 2002, foi então debatida e lançada a “Carta ao Povo Brasileiro”. O documento sinalizava claramente um conjunto de compromissos voltados ao capital rentista e a setores das classes dominantes brasileiras e internacionais. Na Carta, o candidato Lula se comprometia a manter o superávit primário, com o ordenamento e o controle das contas públicas, a manutenção das metas de inflação e o câmbio flutuante, ou seja, uma proposta moderada que se afastava das diretrizes apresentadas na campanha presidencial de 1989, quando defendia a imediata suspensão do pagamento da dívida externa (DEPORTE, 2011). O documento tinha como objetivo apresentar algumas diretrizes gerais para o programa de governo aprovado na Convenção do Diretório Nacional do PT, o que significa dizer que a proposta era criar algumas sínteses de diretrizes da política do possível governo federal, sem passar pelo debate aprofundado no PT e em suas bases sociais populares<sup>29</sup>, assumindo compromissos com o mercado.

A Carta teve seu desdobramento no “Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos”, que foi apresentado no final do mês de junho de 2002, retomando a ideia do “novo contrato social”. Tal publicação orientava o debate petista no contexto que antecedia as eleições de 2002. A aprovação oficial da “Carta ao Povo

---

<sup>29</sup> Ao contrário do pleito de 1989, o PT passa a criar uma estrutura partidária paralela e distante dos Encontros e Congresso Nacional do Partido, ou seja, o partido passou a elaborar seu programa em reuniões paralelas, distante das instâncias e base militante do partido, alijadas do processo de construção do debate. Lula utilizava-se do Instituto da Cidadania como prioridade para o debate.

Brasileiro” ocorreu durante a Convenção do Diretório Nacional do PT, em São Paulo, culminando na publicação do documento em 23 de julho de 2002.

Para além dos documentos analisados, Lula e sua equipe política de campanha constituíram uma coalizão eleitoral, isto é, um conjunto de alianças com partidos e frações das classes dominantes anteriormente combatidas pelo PT, para viabilizar a vitória eleitoral. A chapa tinha como candidato a vice-presidente da República José Alencar, do Partido Liberal (PL), um dos maiores empresários do setor têxtil do Brasil, proprietário da COTEMINAS. A aproximação com esses setores sociais corroborava com adesão do partido com uma política econômica com viés neoliberal (DEPORTE, 2011), gerando críticas da base militante sobre a indicação do senador mineiro José Alencar como candidato a vice-presidente na chapa encabeçada por Lula<sup>30</sup>.

Após a vitória eleitoral em 2002, as primeiras medidas adotadas pelo governo Lula trataram de afirmar os termos expostos na “Carta ao Povo Brasileiro”. Uma das primeiras propostas de emenda constitucional remetida ao Congresso dizia respeito à reforma da previdência dos servidores públicos federais. Curiosamente, FHC, pouco tempo antes do fim do seu mandato, afirmara:

Eu gostaria de ter feito a reforma da previdência, porque hoje o maior problema da taxa de juros é que o Estado é obrigado a gastar mais do que ele arrecada. Principalmente porque nós gastamos R\$ 75 bilhões, que corresponde a 25% do orçamento, para manter três milhões de pessoas, só de funcionários públicos. Eu tentei muito. Eu lamento não ter conseguido (*apud* MARQUES, 2009)<sup>31</sup>.

Cabe destacar que esse feito seria conseguido pelo governo Lula e regulamentado pelo governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Para além da reforma da previdência, o ministro da fazenda, Antonio Palocci: “tratou de aprofundar o chamado ‘tripé macroeconômico’<sup>32</sup>, herdado do governo FHC: em 2003, sua meta de superávit primário passou de 3,75% do PIB para 4,25% e, em 2004, para 4,5%. A política monetária também

<sup>30</sup> Em um programa de TV do Partido Liberal (PL) apresentado em março de 2002, antes do acerto oficial da coligação com o PT, José de Alencar apresentava-se como o “patrão que o Brasil precisa” (BERGHAIN, 2009, p. 79).

<sup>31</sup> Em dezembro de 2003, o governo Lula apresenta projeto de reforma da previdência dos servidores públicos, com a introdução da contribuição do inativo, que contraria o fundamento dos regimes previdenciários, nos quais as contribuições geram direitos futuros. Tal contribuição não ficou restrita aos funcionários públicos, sendo estendida aos segurados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) que recebem acima de um determinado teto (MARQUES *et al.*, 2009, p. 195-218).

<sup>32</sup> Entre as primeiras medidas do governo Lula está a de afirmar os termos da Carta ao Povo Brasileiro. Além da proposta de reforma da previdência, a outra emenda do início do novo governo dizia respeito à Lei de Falências, uma proposta importante da chamada “segunda geração” de reformas do Consenso de Washington, que previa mudanças macroeconômicas que privilegiavam o pagamento dos credores e postergavam o pagamento de direitos trabalhistas das empresas em processo de falência (MOTA FILHO, 2017, p. 80).

seguiu alinhada ao tripé, com a elevação da taxa de juros logo nos primeiros meses do governo” (MOTA; SOUTO, 2016)<sup>33</sup>.

A política econômica no governo Lula também priorizou e fortaleceu a exportação de *commodities*, por meio de grandes investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e isenções fiscais, aproveitando-se do acelerado crescimento econômico da China que, em 2009, tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. Se por um lado o crescente comércio sino-brasileiro contribuiu para aumentar as reservas internacionais, também fez com que as exportações brasileiras se concentrassem em produtos primários, o que aprofundou a vulnerabilidade externa da economia (GONÇALVES, 2013, p. 93).

Do ponto de vista da política social, o governo lançou, em 2003, o Programa Fome Zero, coordenado por Frei Betto, que tinha por objetivo estabelecer “a superação da dicotomia entre política econômica e políticas sociais, integrando políticas estruturais e emergenciais no combate à fome e à pobreza” (GRAZIANO; GROSSI; FRANÇA, 2010, p. 8). Entretanto, o Programa Fome Zero<sup>34</sup> foi superado pelo governo para a implementação do Bolsa Família<sup>35</sup>. Embora o Programa Bolsa Família, criado também em 2003, por meio da Medida Provisória 132, tenha retirado o Brasil do mapa mundial da fome a partir da distribuição de renda, não reduziu as desigualdades sociais.

Na verdade, o governo Lula deslocou os inúmeros programas de distribuição de renda existentes no governo FHC para dentro do Programa Bolsa Família, porém ampliou o acesso e a cobertura de beneficiados. Neste sentido, o Bolsa Família foi fruto da unificação dos programas de transferência de renda, ou seja, o Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa Escola (Ministério da Educação) e o

<sup>33</sup> MOTA, Antonio; SOUTO, Vanda. *O papel da esquerda na América Latina*. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.insurgencia.org/o-papel-da-esquerda-na-america-latina-as-contradic%C3%A7%C3%B5es-e-limites-do-projeto-social-liberal/>. Acesso: 14. abr. 2017.

<sup>34</sup> Segundo Frei Betto, o Fome Zero tinha caráter emancipatório, e o governo decidiu erradicá-lo para implantar o Bolsa Família, que tem caráter compensatório. A família que ingressava no Fome Zero estaria em condições de gerar a própria renda em dois ou três anos. As famílias do Bolsa Família perpetuam sua dependência ao governo federal, sem porta de saída. Enquanto o Fome Zero era administrado pelos Comitês Gestores, integrados por lideranças populares do município beneficiado, a coordenação do Bolsa Família é feita pelos prefeitos, que o transforma em moeda eleitoral (BETTO, 2007, p. 30).

<sup>35</sup> Instituído pela Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, o Bolsa Família é um programa federal de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza. Uma das características centrais do programa é que ele procura associar transferência do benefício financeiro ao acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social. Assim, o programa tem dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social e promover a inclusão das famílias pobres. Foi iniciativa do programa a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa. O objetivo da unificação foi garantir agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

Cartão Alimentação (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome). O objetivo era a transformação desses programas em um único, o que também possibilitaria a redução dos gastos administrativos e a eficácia dos resultados a partir de uma gestão coordenada e integrada intersetorialmente<sup>36</sup> (ZIMMERMANN, 2006, p. 151).

Em relação ao salário-mínimo, este teve uma queda em seu valor real em 2003, mas já em 2004 apresentou uma valorização real de 3,7% e, em 2005, de 7%, processo que continuou nos anos seguintes (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 65). Um aspecto importante da política de valorização do salário-mínimo é que ele também valoriza benefícios sociais, bem como outras formas de rendimento que o tomam por base. Outra diretriz tomada para fortalecer a chamada inclusão econômica e social da população foi a expansão do crédito, a partir de 2004, para pessoas físicas e jurídicas.

Em 2006, a condução da política econômica sofreu uma mudança parcial com a substituição de Antonio Palocci, denunciado na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Bingos, por Guido Mantega, economista vinculado à Teoria da Dependência e influenciado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). No governo do PT, Guido Mantega adotou a estratégia de valorização real do salário mínimo e de transferências diretas de renda, principalmente por meio do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC<sup>37</sup>).

No entanto, a política econômica só sofreria maior alteração no contexto da crise de 2008, quando o governo brasileiro desenvolveu uma política anticíclica, sem, contudo, romper com o tripé macroeconômico neoliberal. A política econômica, por meio da redução de impostos, isenções fiscais e incentivo ao crédito, centrou-se ainda mais na ampliação da demanda por bens de consumo duráveis, tais como automóveis (redução de Impostos sobre Produtos Industrializados–IPI para carros populares e motos) e utensílios da chamada “linha branca”. Também foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida, que teve grande impacto na economia, seja por meio da geração de empregos diretamente (na construção civil), seja indiretamente, em setores que lhe fornecem insumos.

O crédito seguiu se expandindo, o que nos leva a apontar que a estratégia de crescimento montada durante o período pós-crise esteve fortemente baseada no endividamento da classe trabalhadora. Um problema central dessa estratégia é seu rápido esgotamento, já que o aumento da dívida não segue indefinidamente. Em algum momento, os

---

<sup>36</sup> Segundo Zimmermann (2006), o Bolsa Família era um dos Programas Sociais que funcionava sob a ótica dos Direitos Humanos.

<sup>37</sup> Programa implantado no Brasil durante o governo Lula, tendo como objetivo o desenvolvimento e execução da Política de Assistência Social.

empréstimos terão que ser pagos. Há que se notar que a taxa de investimento na economia não cresceu, ou seja, mesmo com as medidas de expansão de crédito e maior consumo por parte do mercado interno, a classe dominante não expandiu seu investimento, pois a burguesia industrial brasileira não é mais industrial, e sim rentista. Apesar disso, a partir da crise econômica mundial e das mudanças na política econômica, o Brasil obteve um forte crescimento econômico em 2010, o que serviu como indicativo de que o governo tinha encontrado uma saída para conjugar o rápido crescimento com baixo desemprego, valorização do salário e redução da pobreza (MOTA FILHO, 2017, p. 82). No entanto, a partir de 2011, a economia começou a dar sinais de desaceleração, e o projeto neodesenvolvimentista<sup>38</sup>, de esgotamento, devido aos desdobramentos da crise internacional iniciada em 2008.

Assim, pode-se apontar que, enquanto houve algum crescimento econômico, foi possível para o Estado estabelecer uma espécie de conciliação entre capital e trabalho, já que ambos obtiveram ganhos. No entanto, é importante ressaltar que esses ganhos se deram em um marco estrutural definido: a submissão ao capitalismo financeirizado e à democracia burguesa. Transcender esses limites já não fazia parte do horizonte político do governo.

É possível, pois, apontar um aspecto central que articula os elementos econômicos, políticos e sociais dos governos petistas: a aceitação do modelo social-liberal<sup>39</sup> converge com a paulatina perda de radicalidade do PT e seu enquadramento nos marcos da institucionalidade da democracia burguesa. Trata-se do avesso do que importantes teóricos marxistas defendiam quando apontaram a ligação existente entre reformas sociais e revolução socialista. É o caso, por exemplo, de Rosa Luxemburgo que, em sua polêmica com Edward Bernstein, afirma categoricamente que é impossível contrapor mecanicamente reformas e revolução. Para ela, caberia ao partido social-democrata desenvolver a passagem dessas reformas para a superação radical do modo de produção capitalista por meio da revolução socialista (MOTA; SOUTO, 2016).

---

<sup>38</sup> Segundo Armando Boito, o neodesenvolvimentismo é caracterizado pela participação do Estado na economia mediante uma ampla política de financiamento, de políticas protecionistas para as empresas subsidiadas pelo BNDES, da intervenção estatal em obras de infraestrutura através de Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pela expansão do mercado interno, que somadas as políticas sociais, constituem os principais elementos que justificam o termo neodesenvolvimentismo (BOITO, 2012, p. 69).

<sup>39</sup> Para André Singer o governo Lula ao implementar um modelo de política social que não buscou confrontar os interesses do capital financeiro, teria combatido a pobreza por meio da ativação e da ampliação do mercado interno, melhorando assim, o padrão de consumo das camadas mais pobres da sociedade, isto é, segundo esse autor, “os governos Lula teriam promovido a aceleração do crescimento econômico com distribuição de renda. *Entretanto, não houve uma redução significativa das desigualdades sociais, e nem houve participação popular durante os governos Lula*” (SINGER, 2012, p. 15, grifo nosso).

Para a social-democracia, a luta prática cotidiana por reformas sociais pela melhoria da condição do povo trabalhador dentro da ordem social existente, em favor de instituições democráticas, constitui o único caminho capaz de guiar a luta de classe proletária e de trabalhar rumo ao objetivo final, à tomada do poder político e à superação do trabalho assalariado. Para a social-democracia há um nexo inseparável entre a reforma social e a revolução social, na medida em que a luta pela reforma social é um meio, enquanto a transformação social é um fim. (LUXEMBURGO, 2011 [1899], p. 2).

Superar o neoliberalismo em sua totalidade teria exigido dos governos do PT romper com as classes dominantes, fortalecer a classe trabalhadora e lançar as bases para um conjunto de reformas que levassem à crescente politização e radicalização da democracia: o governo teria que aprofundar uma estratégia de poder que se mantivesse vivamente calcada nos movimentos sociais e nas disputas da classe trabalhadora contra as classes dominantes. Por isso, embora o Bolsa Família, conjugado com outras políticas sociais, tenha distribuído renda, não alterou as desigualdades sociais, o que não resolve os problemas imbricados na sociedade de classes e suas contradições sociais. Em *A Questão Judaica*, Marx afirma que

Certamente, a emancipação política representa um enorme progresso. Porém, não institui a forma final de emancipação humana, mas é a forma final dessa emancipação dentro da ordem mundana até agora existente. Não será necessário dizer que estamos aqui discorrendo sobre a emancipação real, prática [...]. A vida política procura abafar os próprios pressupostos — a sociedade civil e seus elementos — e estabelecer-se como a genuína e harmoniosa vida genérica do homem, somente nos momentos de sua especial autoconsciência. Por outro lado, só conseguirá isso através da contradição violenta com as próprias contradições da existência, declarando a revolução como permanente (2010, p. 23-24).

As alianças operadas pelo PT com os setores dominantes para chegar ao governo federal dizem muito sobre quão distante estava o partido daqueles ideais que impulsionaram sua fundação. Montar um governo com um patrão já não era um problema em 2002. É possível notar mais uma moderação da prática e do discurso petista: a rejeição aos padrões presente na Carta de Princípio de 1979<sup>40</sup> dá lugar à rejeição da burguesia parasitária dos latifundiários e das grandes finanças. Os empresários produtivos estariam convidados a apoiar e participar ativamente do governo. Com isso, há mais uma inflexão: da defesa do socialismo petista passa-se ao antineoliberalismo (MOTA; SOUTO, 2016). Nesse sentido, o governo procura contornar a luta de classes ao internalizar os conflitos sociais no aparelho de Estado,

<sup>40</sup> Em 1979, durante o 9º congresso dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo, foi aprovada a proposta de criação do Partido dos Trabalhadores (PT). No dia 1º de maio de 1979, foi lançada a Carta de Princípios, em que novamente pode-se comprovar a radicalidade presente no início do partido: “o PT recusa-se a aceitar em seu interior, representantes das classes exploradoras. Vale dizer, o Partido dos Trabalhadores é um partido sem patrões” (IASI, 2012).

alocando nos ministérios tanto os representantes do capital como representantes do trabalho (BRAGA, 2016, p. 60).

É a partir desse nexo de alianças que se pode demonstrar como os diversos partidos são expressões políticas mais ou menos adequadas das referidas classes dominantes e suas frações, operando em consonância com os interesses de classes. Desse modo, observam-se as alianças operadas pelo PT para garantir a sua ascensão ao governo, a aceitação das restrições impostas pelo capital, nacional e internacional e, em particular, pelas grandes finanças. Destaque-se que, ao longo do primeiro mandato, Lula aprovou uma série de medidas visando manter o predomínio político do capital financeiro internacional e, ao mesmo tempo, acomodar os interesses da burguesia interna (MARTUSCELLI, 2015, p. 164).

Com o desgaste das políticas neoliberais a partir do fim da década de 1990, a vitória eleitoral de Lula se apresentava crítica à ortodoxia do livre mercado, embora no plano das ações efetivas o governo tenha realizado uma série de concessões políticas aos interesses do capital financeiro internacional, não logrando com esse feito consolidar uma política econômica e social que conseguisse superar o modelo capitalista neoliberal. Assim, no processo que antecedeu a eleição de 2002, Lula buscou acenar à burguesia que o PT reconhecia como nacionalista, como é o caso de José Alencar integrando a chapa, de acordo com o arco de alianças proposto pelo programa do PT, o qual tinha como eixo uma aliança dos trabalhadores com o “capital produtivo” (SECCO, 2012, p. 205).

As metamorfoses petistas, a conjuntura de refluxo das lutas sociais e a busca por uma aliança mais ampla demonstravam que o presidenciável candidato do partido já não era mais o mesmo das eleições anteriores. Assim, Lula apresenta à nação a “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual garantia o cumprimento dos contratos da ortodoxia econômica, para a tranquilidade do mercado financeiro. Como se lê no documento:

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfêz ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação (SILVA, 2002)<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Carta ao Povo Brasileiro. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

No primeiro turno das eleições de 2002, houve a seguinte coligação de partidos: PT, Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido da Mobilização Nacional (PMN), ampliando-se no segundo turno para uma coalizão de forças. Desse modo, o que procuramos sublinhar neste item é o papel histórico assumido pelo PT, para inclusive compreender os embates e as tensões decorrentes dos processos eleitorais dos quais participou almejando o poder máximo da república brasileira. Isso permitirá interpretar a política externa do país, mensurando em que medida esse conjunto de alianças políticas com setores do capital teve influência na política externa para a Bolívia.

## **2.2 De “outro mundo é possível” à ortodoxia neoliberal de Davos: sinais de alteração de rota**

O Fórum Social Mundial<sup>42</sup> (FSM) se reuniu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, entre 25 e 30 de janeiro de 2001, e teve seu ciclo inaugural no período que vai de 2001 a 2005, num contexto amplo de protestos, encontros e debates associados à contestação do movimento *altermundialista*<sup>43</sup>, mais conhecido como movimento antiglobalização. Tinha como objetivo central o debate “Outro mundo é possível”, como num evento simultâneo e em contraposição ao Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça<sup>44</sup>. Desse modo, tratava-se de um “contra-evento”, em consonância com os protestos ocorridos em Seattle e Praga a partir de 1999. Sua caracterização foi fruto de um diálogo entre Oded Grajew, coordenador da Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES), Francisco Whitaker, da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), órgão vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e voltado a temas da justiça social e desenvolvimento, e Bernard Cassen, diretor do jornal *Le Monde Diplomatique* e presidente da Associação pela Tributação das Transações Financeiras para ajudar aos Cidadãos (ATTAC). A reunião entre eles aconteceu em Paris, em fevereiro de 2000 (DI GIOVANNI, 2013, p. 17-18).

<sup>42</sup> O Fórum Social Mundial foi realizado nos anos de 2001, 2002 e 2003, nas mesmas datas do Fórum Econômico Mundial de Davos. Em 2004, na Índia, ele aconteceu alguns dias antes para não coincidir com a data nacional indiana. Em 2005, esse evento volta a se realizar na data do Fórum Econômico de Davos (WHITAKER, 2005, p. 19).

<sup>43</sup> O movimento nasceu no final da década de 1990, confrontando-se com a ditadura do pensamento único, num período marcado pelo discurso da impossibilidade de contenção da “globalização” em curso, discurso reforçado constantemente em frases e teses que se tornaram célebres tais como aquela de Margareth Thatcher: “não existe essa coisa de sociedade, apenas indivíduos e famílias”; não há alternativas” (RIBEIRO, 2011, p. 25).

<sup>44</sup> Encontro anual que reúne lideranças empresariais, políticos, intelectuais, “empreendedores sociais”, jornalistas, para debater uma agenda de economia global, tendo sua base organizacional uma fundação suíça financiada por mais de mil empresas multinacionais.

A Carta de Princípios<sup>45</sup> define que o Fórum Social Mundial é um espaço aberto de encontro para o aprofundamento da reflexão, o debate democrático de ideias, a formulação de propostas, a troca livre de experiências e a articulação para ações eficazes, de entidades e movimentos da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital financeiro, tendo como objetivo não só se contrapor à economia capitalista mundial, mas também defender o meio ambiente, solucionar as desigualdades sociais, além de se preocupar com os direitos humanos e a justiça social. No âmbito do FSM também ocorreram os fóruns sociais temáticos e regionais, que se articulam a partir do Conselho Internacional (CI). Os fóruns sociais temáticos e os regionais cumprem o papel de internacionalizar e construir o processo de difusão e articulação do FSM (WHITAKER, 2005, p. 32).

É importante destacar que os envolvidos na construção do FSM tinham relações de longa duração com o PT. Além da contribuição dos governos do partido para garantia do espaço do FSM, o evento contou com grande participação de seus militantes:

[...] a linha condutora comum entre os atores relacionados com o PT — o governo do Estado e alguns membros do Comitê Organizador — não eram ordens emanadas de algum ponto, mas um entendimento compartilhado sobre quais outros atores deveriam ser incluídos e qual deveria ser a cara do FSM (NUNES, 2005, p. 281).

As iniciativas do FSM tiveram apoio, desde o primeiro momento, da Prefeitura de Porto Alegre e do governo do estado do Rio Grande do Sul, ambos administrados pelo PT. Participou também o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) no Brasil, um dos construtores das resistências ao neoliberalismo, tendo em sua direção setores ligados ao PT. Na Carta de Princípios do Fórum Social Mundial e nas contribuições elaboradas nas assembleias dos Movimentos Sociais, realizadas nas inúmeras edições do evento, poucos tinham clareza do tipo de sociedade que defendiam. Por outro lado, havia também tensões entre os organizadores do Fórum, pois alguns defendiam que o Conselho Consultivo Internacional se transformasse em uma ferramenta mundial de luta e combate ao neoliberalismo, controlando e direcionando o processo (RIBEIRO, 2011, p. 28-29).

De 23 a 28 de janeiro de 2003, realizou-se em Porto Alegre a terceira edição do Fórum Social Mundial, com a participação de cem mil pessoas, no contexto pós-vitória eleitoral de Lula. Havia uma grande expectativa de ativistas, movimentos sociais e organizadores do FSM de que Lula participasse do evento, e o presidente, em discurso afirmou: “A verdade é que os problemas sociais do mundo nunca tinham sido discutidos em

---

<sup>45</sup> Disponível em: <<https://wsf2018.org/en/carta-de-principios-do-forum-social-mundial>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Davos e agora todos vão saber que tem que discutir os problemas sociais”<sup>46</sup> (SILVA, 2003). Depois disso, Lula seguiu para a abertura do Fórum Econômico Mundial, em Davos. O anúncio de sua participação em Davos gerou descontentamento nos militantes radicais<sup>47</sup> do PT, assim como nos membros organizadores do FSM, que consideraram ambíguas as posições do presidente.

Em discurso<sup>48</sup> durante o Fórum Econômico Mundial em Davos (Suíça), em janeiro de 2003, Lula assinalou:

Trago a Davos o sentimento de esperança que tomou conta de toda a sociedade brasileira. O Brasil se reencontrou consigo mesmo, e esse reencontro se expressa no entusiasmo da sociedade e na mobilização nacional para enfrentar os enormes problemas que temos pela frente.

Aqui, em Davos, convencionou-se dizer que hoje existe um único Deus: o mercado. Mas a liberdade de mercado pressupõe, antes de tudo, a liberdade e a segurança dos cidadãos.

Respondi, de forma serena e madura, aos que desconfiaram dos nossos compromissos durante a campanha eleitoral. Na Carta ao Povo Brasileiro, reafirmei a disposição de realizar reformas econômicas, sociais e políticas muito profundas, respeitando contratos e assegurando o equilíbrio econômico [...]. (SILVA, 2003).

Nessa passagem do discurso, o presidente reafirmou compromissos assumidos na campanha eleitoral, já apontando de forma clara que cumpriria os acordos feitos com o capital financeiro e os setores da burguesia nacional e internacional. Desse modo, o presidente reafirmou no discurso as linhas econômicas do seu governo: o superávit primário, com a decisão de ordenamento e controle das contas públicas; manutenção das metas de inflação; e câmbio flutuante. Ademais, a composição do governo, com Henrique Meireles na presidência do Banco Central<sup>49</sup>, não apontava nenhuma mudança em relação à política econômica. Ressalta-se que Meireles se manteve no cargo durante todo o governo Lula. (MOTA FILHO, 2017, p. 79).

Antes de assumir a Presidência da República, em 2001 e 2002, portanto, Lula participou do FSM e era crítico do Fórum Econômico Mundial. A respeito, veja-se uma

<sup>46</sup> Discurso de Lula publicado na Folha de São Paulo na íntegra em 24/01/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45136.shtml>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

<sup>47</sup> Militantes ligados às correntes internas do PT como: Democracia Socialista (DS), Articulação de Esquerda (AE) e Força Socialista (FS), dentre outras que se encontravam na construção do acampamento de juventude do Fórum Social Mundial, em 2003.

<sup>48</sup> Discurso realizado no Fórum Econômico Mundial, em Davos, em 26 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www.weforum.org/>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

<sup>49</sup> Henrique Meireles permaneceu à frente da instituição durante os dois mandatos do governo Lula. Nem mesmo as acusações de remessa ilegal de divisas levantadas contra Meireles pelo então Procurador-Geral da República afetaram seu cargo. O governo temia nervosismo do mercado quanto a uma possível mudança no comando do Banco Central. Lula deu ao presidente do BC status de ministro, o que lhe garantia foro privilegiado por prerrogativa de função (MOTA FILHO, 2017, p. 71).

passagem de seu pronunciamento nas edições anteriores do FSM publicada no *The New York Times*: “A grande quantidade de cerca de arame farpado mostrava que o que aqueles homens lá estavam pensando não era bom para a maioria da humanidade, especialmente para os pobres” (SILVA *apud* DOTA, 2007, p. 39). Entretanto, as notícias veiculadas no mesmo jornal a respeito da participação de Lula no Fórum de Davos demonstravam ambiguidades no discurso do presidente, ao comparecer a dois eventos que tinham objetivos e interesses socioeconômicos e políticos contraditórios (DOTA, 2007, p. 38).

Uma questão de destaque é o que Lula propôs e a que se opôs em Davos. Isso pôde ser percebido em seu discurso realizado no evento, em 26 de janeiro de 2003. Nesse pronunciamento, Lula elege o combate à fome como política prioritária, dado que, naquela época, mais de 31,8% pessoas viviam abaixo da linha da pobreza no Brasil (DOTA, 2007, p. 39). Ele relaciona o combate à fome e outras políticas sociais (como saúde e educação de qualidade e desenvolvimento cultural, científico e tecnológico) a uma necessária dinamização da economia. É aí que Lula busca já no seu discurso constituir uma relação de complementariedade entre os direitos sociais e os interesses de mercado, procurando conciliá-los e apagar os antagonismos.

Nas palavras do ex-presidente, tudo seria uma questão de “inteligência política, racionalidade e bom senso”: “Quero convidar a todos os que aqui se encontram, nessa montanha mágica de Davos, a olhar o mundo com outros olhos” (SILVA, 2003). Lula busca desenhar a política como um gesto de boa vontade, em que os conflitos seriam superados pelo diálogo, desconsiderando os interesses antagônicos. Este gesto de boa vontade é verificável no seguinte trecho de seu pronunciamento: “Não fiquem indefinidamente esperando sinais para mudarem de atitude em relação ao meu país e aos países em desenvolvimento. Os povos, como os indivíduos, precisam de oportunidades” (SILVA, 2003).

Seria, portanto, necessária uma nova ordem econômica que permitisse essas outras oportunidades. Esta nova ordem econômica estaria baseada no multilateralismo, nas soluções negociadas e num ideal que se poderia chamar de “livre mercado para todos”, ou seja, uma reivindicação feita por Lula aos países desenvolvidos para que houvesse reciprocidade com relação ao comércio. Em suas palavras: “De nada valerá o esforço exportador que venhamos a desenvolver se os países ricos continuarem a pregar o livre comércio e a praticar o protecionismo” (SILVA, 2003).

Esta integração econômica do Brasil no mercado global é apresentada por Lula por meio de alguns aspectos: em termos de relações internacionais, expansão dos mercados no país e no exterior, prioridade no aprofundamento das relações com a América do Sul, “olhar

especial” para os países da África e “negociação positiva” com os Estados Unidos e a União Europeia; busca de investimentos estrangeiros, especialmente para a infraestrutura; e cumprimento dos acordos com “regras econômicas claras, estáveis e transparentes”.

Além do compromisso com a estabilidade das regras e acordos firmados como atrativo para investimentos do capital estrangeiro, Lula ofertava a força de trabalho nacional, nas suas palavras, qualificada e apta para os desafios da produção no novo século, além de tratar-se o Brasil de um país acolhedor, tolerante e solidário. Buscava apresentar uma nação integrada à ordem, pacífica e cumpridora dos contratos, de acordo com os interesses do capital internacional. As políticas sociais apresentadas como necessárias no início de seu discurso estavam todas subordinadas ao crescimento econômico, que só seria possível mediante a integração completa aos interesses do capitalismo global. As palavras empregadas pelo ex-presidente em seu discurso são reveladoras. A relação de dependência estrangeira estrutural dos países em desenvolvimento, como o Brasil, com relação aos países desenvolvidos, é tratada apenas como “constrangimento”. Ele ainda responsabiliza o país por não ter conseguido superar o que ele chama de “círculo vicioso”. Assim diz: “A retomada do desenvolvimento requer a superação dos constrangimentos externos. O Brasil tem que sair desse círculo vicioso de contrair novos empréstimos para pagar os anteriores” (SILVA, 2003).

Aqui explicitamos, mais uma vez, o rumo adotado e a escolha política feita por Lula e pelo PT, ou seja, de conciliação com os interesses da burguesia e da finança global. Todo e qualquer avanço nas políticas sociais deveria estar circunscrito à ordem do capital e dependente das condições econômicas favoráveis a ele. Em outras palavras, algum ganho para os pobres só seria possível com ganhos ainda maiores para os ricos.

Considera-se um contexto em que as políticas sociais precisam do aval das grandes potências. Há completa ausência de conflitos num discurso baseado no apelo, como no trecho que destaco:

Como o mais extenso e o mais industrializado país do hemisfério sul, o Brasil se sente no direito e no dever de dirigir aos participantes do fórum de Davos um apelo ao bom senso. Queremos fazer um apelo para que as descobertas científicas sejam universalizadas para que possam ser aproveitadas em todos os países (SILVA, 2003).

Como se vê, o ex-presidente Lula aponta a necessidade de mudanças profundas para corrigir as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira. Ademais, tentava persuadir os financiadores internacionais presentes em Davos a reabrirem as linhas de crédito para as empresas brasileiras (DOTA, 2007, p. 42).

Se, por um lado, no Fórum Econômico Mundial, no início de 2003, Lula não fez nenhuma menção à antiglobalização, por outro, seu discurso era ambíguo ao posicionar-se ao lado dos menos favorecidos. Ou seja, o presidente tinha um pé em dois mundos opostos: um lado em Porto Alegre, onde movimentos sociais, militantes do PT e intelectuais de esquerda lutavam contra a globalização, e outro em Davos, onde se reuniam empresários e chefes de Estado para debater a agenda econômica e a globalização dos mercados, que possuíam os recursos financeiros de que o Brasil precisava. Ao afirmar em seu discurso que buscava “a interlocução com todos os setores que serão reunidos no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”, Lula demonstra que seu objetivo de desenvolvimento do capitalismo com inclusão social passa pela acomodação dos interesses de classe, em que o CDES se configura como lugar de disputas das forças sociais no interior do aparato estatal.

É importante destacar que tanto em Porto Alegre como em Davos Lula era aguardado com grande expectativa pelos participantes, e sua participação teve grande repercussão internacional, com matérias veiculadas em *The New York Times*. Entretanto, destaco aqui uma passagem da repercussão na Bolívia do discurso de Lula em Davos, tendo como fonte os documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty:

A imprensa boliviana ressaltou o discurso proferido pelo Presidente Lula da Silva em Davos, quando pediu mudança na ordem econômica mundial e a criação de um fundo contra a fome.

O destaque dado às palavras do Senhor Presidente da República, que teria se convertido na ‘*estrella del Foro Económico Mundial*’, reflete o grau de atenção com que se estuda o nosso país, aqui visto como líder natural da região (BRASIL, 2003)<sup>50</sup>.

Lula carregava uma das características presentes nas lideranças latino-americanas, o “poder carismático”<sup>51</sup> — o carisma como a qualidade de quem aparece como um ser providencial, exemplar ou fora do comum e, por isso, agrupa em torno de si discípulos e partidários.

<sup>50</sup> ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. *Telegrama n° 00089*. Embaixada de La Paz, 27/01/2003, Caixa 45: Brasil-Bolívia: Repercussão do discurso do Presidente Lula da Silva em Davos.

<sup>51</sup> Para Max Weber, o líder carismático tem a sua legitimidade aflorando de si mesmo. Os limites e as normas são fixados pela própria autoridade e por aquilo que ele acredita ser sua vocação. Não há um critério exterior para exercer esta liderança e aqueles que não a seguem são renegados ou eliminados. A política carismática acontece em circunstâncias de alto risco e de emocionalidade (WEBER, 2003, p. 10-11).

### 2.3 Composição social e política do aparelho de Estado no governo Lula

*“Eu nunca perguntei de que partido uma pessoa é, a que religião ela pertence ou para que time ela torce [...]. A maior demonstração disso é que tenho alguns ministros no meu governo a quem nunca perguntei a que partido pertencem. Eu os chamei para trabalhar pela simples competência profissional.” (SILVA, 2003).*

Para caracterizar a composição social do aparelho de Estado, é preciso considerar, como ponto de partida, o governo Lula no primeiro ano do seu mandato, sua composição partidária, quais setores fizeram parte do alto escalão do governo e qual a orientação política adotada pela equipe econômica.

Em janeiro de 2003, Lula iniciou seu Mandato Presidencial com um conjunto de alianças que compreendiam a seguinte coalizão partidária: PT, PL, PCdoB, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS), PCB<sup>52</sup> e Partido Verde (PV). Em abril de 2003, agregou-se à coalizão o Partido Popular Brasileiro (PPB), que apoiara a candidatura de José Serra nas eleições de 2002, e alterou seu nome para Partido Progressista (PP), passando a compor o governo federal, mesmo sem participar do primeiro escalão. A partir das forças sociopolíticas apresentadas, pôde-se ir delineando o perfil dos primeiros meses do governo Lula, ainda que majoritariamente alinhado com os partidos que se localizam no chamado campo popular. Logo no início, o PDT apresentava fortes críticas à política econômica operada pelo governo Lula e, em dezembro de 2003, deixaria o governo. Na ocasião, Leonel Brizola<sup>53</sup>, presidente nacional do partido, já sinalizava em vários artigos publicados na imprensa o caráter neoliberal da política econômica do governo Lula. As tensões no governo

<sup>52</sup> Destaco que PCB foi um dos primeiros partidos a entregar cargos logo no início do governo Lula em 2003.

<sup>53</sup> “Tal como o governo FHC, Lula, desde o primeiro dia, dedicou-se a fazer aquilo que, na campanha, jamais disse que faria. Não foi pela vontade do povo brasileiro que seu governo dedicou todas as suas energias e força política a taxar os aposentados, arrochar os trabalhadores públicos e privados, anistiar os sonegadores da Previdência, adular o “mercado”, aumentar os juros e os impostos e endividar mais ainda o país. A vontade do povo brasileiro era ter mais escolas, mais salários, mais saúde, mais direitos, mais empregos e mais soberania para nosso país”. “Governo da decepção”, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.pdt.org.br/index.php/pdt/lideres/verdades-e-mentiras-sobre-o-subdesenvolvimento/ultimo-tijolaco-artigo/gover-da-decepcao>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

pressionavam para um deslocamento político em direção aos partidos de centro para garantir sustentação parlamentar. No final de 2003, consolidou-se na base do governo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Saliente-se que, mesmo antes da eleição de Lula ao governo federal, já era desejo de dirigentes do PT uma aliança com o PMDB. Foram, assim, concedidos dois ministérios a esse partido: o Ministério da Previdência Social, dirigido por Amir Lando, e o das Comunicações, por Eunício Oliveira<sup>54</sup>. O PMDB possuía a maior bancada na Câmara Federal e a segunda maior bancada no Senado Federal (MARTUSCELLI, 2015, p. 208-209).

Do ponto de vista da representação, o PT possuía uma bancada de 20% do Congresso Nacional e detinha em torno de 60% dos ministérios, o que dificultava a aprovação de emendas parlamentares e projetos de lei de interesse do governo, diante do notório loteamento de cargos públicos na composição ministerial para serem usados como moeda de troca nas votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Desse modo, por um lado, o governo negociava cargos para garantir uma maioria de sustentação do governo para aprovação de leis e emendas; por outro lado, o cimento notório dessas coligações é derivado dos acordos entre os partidos, isto é, aqueles que usam a máquina do Estado para efetuar compensações políticas, loteando cargos na administração pública como forma de evitar tensões no interior do governo, que se materializam a partir dos interesses de classe e frações de classes da burguesia. Portanto, a composição de forças nos ministérios é, de fato, a melhor evidência dos alinhamentos da política brasileira (D'ARAÚJO, 2009, p. 124).

O governo Lula também procurou contornar a luta de classes, ao absorver nos cargos ministeriais representantes de trabalhadores, num percentual que chegou a 27% no primeiro escalão do governo como: Minas e Energia (Dilma Rousseff), Saúde (Humberto Costa), Trabalho (Jacques Wagner<sup>55</sup>), Assistência e Promoção Social (Benedita da Silva), Segurança Alimentar e Combate à Fome (José Graziano da Silva), Desenvolvimento Agrário (Miguel Rossetto), Meio Ambiente (Marina Silva), Cidades (Olívio Dutra). Além das Secretarias de Estado criadas, como a de Mulheres, ocupada por Emília Fernandes, e de

---

<sup>54</sup> Amir Francisco Lando (PMDB), senador pelo estado de Rondônia, e Eunício Oliveira senador pelo estado do Ceará, políticos representantes dos interesses setor do grande capital, além de empresários brasileiros.

<sup>55</sup> Fundador do PT e da CUT na Bahia, Wagner atualmente integra o diretório regional do partido e foi candidato ao governo do estado nas últimas eleições. Foi diretor e presidente do Sindiquímica, na Bahia. Eleito deputado federal em 1990, encerra neste ano seu terceiro mandato consecutivo na Câmara. Participou das comissões de Economia, de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente e de Trabalho. Na área ambiental, dedica-se a temas como controle da produção de alimentos modificados geneticamente. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/09/conheca-os-ministros-e-secretarios-do-governo-lula>>. Acesso em: mar. 2016.

Direitos Humanos, por Nilmário Miranda<sup>56</sup>, também tiveram destaque na composição do governo representantes de centrais sindicais, chegando a 21,9% no primeiro mandato. Isto pode ser considerado um fenômeno que se desencadeou por meio de cooptação de setores mobilizados na sociedade. Embora no segundo mandato ocorresse queda significativa nessa composição, essa prática parecia se tornar rotina (D' ARAÚJO, 2009, p. 124-125).

Durante o governo Lula, esse equilíbrio entre a representação parlamentar e a composição partidária no governo foi rompido, quando se demonstrou que o PT possuía uma maior representação nos ministérios, além dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS 5 e 6<sup>57</sup>). Observa-se que, apesar da reduzida participação nos cargos ministeriais de representantes patronais durante o primeiro governo Lula, havia a presença de representantes da burguesia interna com trajetória em organizações patronais da indústria e do agronegócio, como Luiz Fernando Furlan, ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tendo relativa projeção devido aos incentivos dados pelo governo Lula ao setor exportador<sup>58</sup>, e Roberto Rodrigues<sup>59</sup>, ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, entre os anos de 2003 e meados de 2006, desempenhando papel central no fortalecimento do agronegócio (MARTUSCELLI, 2015, p. 155-156).

Na verdade, o governo Lula procurava harmonizar os interesses do capital e do trabalho desde a campanha eleitoral. Ao assumir a Presidência da República, Lula deu atenção especial à composição dos principais cargos dos ministérios da área econômica, tanto que houve poucas substituições durante o governo, ao contrário do que aconteceu nos demais ministérios que, para evitar conflitos de interesses entre as classes sociais, foram utilizados como instrumentos de barganha com a base aliada.

As nomeações de Antônio Palocci para Ministro da Fazenda e de Henrique Meireles para o Banco Central do Brasil foram decisões que demonstraram o tipo de política conduzida a partir do aparelho de Estado, com o capital financeiro exercendo forte influência na execução das políticas. É importante destacar que os principais cargos de confiança do

---

<sup>56</sup> Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/09/conheca-os-ministros-e-secretarios-do-governo-lula>>. Acesso em: mar. 2016.

<sup>57</sup> Corresponde aos cargos comissionados de primeiro escalão do governo federal, também corresponde a cargos de confiança do governo.

<sup>58</sup> Furlan, grande empresário da Sadia S.A, que tem grande presença no comércio exterior, assumiu no cargo de ministro em 2003.

<sup>59</sup> Teve sua trajetória ligada à OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), à SBR (Sociedade Rural Brasileira) e à ABAG (Associação Brasileira de Agronegócio).

Ministério da Fazenda e do Banco Central foram ocupados por economistas e membros de instituições financeiras que estavam em sintonia com a política neoliberal<sup>60</sup>.

Entretanto, os ministérios da Casa Civil e do Planejamento, Orçamento e Gestão, assim como o BNDES, também tiveram papel central na execução da política do governo Lula. É fundamental observar que as nomeações para os cargos hierarquicamente superiores destes órgãos alinhavam-se com setores críticos ao neoliberalismo. E, desse modo, formou-se um grupo mais afinado com a política social-liberal que se articulava com a burguesia interna<sup>61</sup>.

Como se pode ver, tais nomeações indicam a composição social no aparelho de Estado: o capital financeiro internacional continuaria exercendo forte influência, tendo papel central no processo de execução da política econômica do governo Lula<sup>62</sup> (MARTUSCELLI, 2015, p. 154-155).

Lembremos que uma das primeiras medidas do governo foi reafirmar o compromisso assumido no documento de campanha “Carta ao Povo Brasileiro”. Em vista disso, o Executivo enviou ao Congresso um projeto de Emenda Constitucional sobre reforma da previdência dos servidores públicos federais e outro projeto de alteração na Lei de Falências, uma proposta importante da chamada “segunda geração”<sup>63</sup> do Consenso de

---

<sup>60</sup> Para José Marcos Nayme Novelli, “na narrativa de Antonio Palocci acerca da composição dos cargos de confiança alocados no Ministério da Fazenda, é possível entrever que o PT exerceu pouca influência sobre a nomeação dos principais cargos, tendo o ex-ministro dado preferência ao perfil tecnocrático e mais alinhado às teses neoliberais para preenchimentos das vagas. O mesmo poderia ser dito sobre o não envolvimento da base do PT na elaboração da Carta ao Povo Brasileiro” (NOVELLI, 2011).

<sup>61</sup> No primeiro mandato de Lula, o aparelho do Estado foi ocupado pelos seguintes nomes nos Ministérios: 1) Casa Civil: José Dirceu (janeiro de 2003 a junho de 2005) foi substituído por Dilma Rousseff, que ocupava a pasta do ministério das Minas e Energia; 2) Planejamento, Orçamento e Gestão: Guido Mantega (janeiro de 2003 a novembro de 2004); substituído por Nelson Machado (interino: novembro de 2004 a março de 2005) e posteriormente por Paulo Bernardo (março de 2005 a janeiro de 2011); 3) BNDES: Carlos Lessa (janeiro de 2003 a novembro de 2004), substituído por Guido Mantega (novembro de 2004 a março de 2006) e, na sequência por Demian Fiocca (março de 2006 a maio de 2007) (MARTUSCELLI, 2015, p. 156).

<sup>62</sup> Segundo Nelson Barbosa, professor do Instituto de Economia da UFRJ e Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e José Antonio Pereira de Souza, economista do BNDES, assessor da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, a política econômica do governo Lula iniciou no Brasil uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, em que se combina crescimento econômico com redução nas desigualdades sociais. Sua característica principal é a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo. Disponível em: <http://www.nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

<sup>63</sup> Trata-se de *Além do Consenso de Washington: Instituições Importam* (“*Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*”), publicado em abril de 2000 por dois economistas do Banco Mundial. Documentos e declarações do Ministério da Fazenda reproduziam, com grande similaridade de argumentos e até de palavras, estudos e trabalhos produzidos nos últimos anos por organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, para a revisão dos princípios lançados pelo Consenso de Washington no final da década de 80. Levantamento feito pela Folha de São Paulo mostra essa identidade em propostas como reformas do mercado de crédito e da Lei de Falências, aperfeiçoamento do Judiciário, autonomia do Banco Central, reforço da austeridade fiscal sem aumento da carga tributária, coordenação de políticas sociais e a definição de regras transparentes e duradouras para a política econômica. Até a proposta de uma política fiscal contra-cíclica

Washington, que previa mudanças microeconômicas, privilegiando o pagamento de credores em detrimento de direitos trabalhistas em processos de falência (MOTA FILHO, 2017, p. 80).

Nesse sentido, é importante destacar que, embora o PT estivesse bem representado nos ministérios, isso não significa um processo de partidarização do governo ou de constituição de um governo do PT. E, apesar da reduzida representatividade nos cargos de ministro por parte de entidades patronais durante o primeiro governo Lula, também havia representação da burguesia interna, que tinha como tarefa o fortalecimento do agronegócio no governo Lula<sup>64</sup> (MARTUSCELLI, 2015, p. 156).

Dessa forma, mesmo que o governo Lula tenha procurado contornar os conflitos entre as classes e frações de classes, alocando no aparelho de Estado e nomeando para os ministérios representantes do capital, essa nomeação de lideranças representativas das organizações sindicais e populares não produziu efeitos no sentido de que os trabalhadores estivessem prestes a conquistar hegemonia, nem mesmo válida a tese de um governo em que há disputa entre as classes.

A disputa que se pode projetar entre os ocupantes das pastas ministeriais era dos interesses das frações da classe dominante. Enquanto os representantes do capital financeiro internacional ocupavam os cargos responsáveis pela condução da política econômica, como eram os casos do Banco Central e do Ministério da Fazenda, os representantes da burguesia interna ocupavam cargos secundários, mas de decisiva relevância para imprimir ao processo de reformas o modelo neoliberal, isto é, nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Casa Civil; do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior; da Agricultura Pecuária e Abastecimento; e no BNDES (CODATO, 2005, p. 44). Nesse sentido, pode-se observar que os cargos estratégicos do governo eram alinhados com a política de Meireles, representante da burguesia financeira indicado para o Banco Central, assim como a entrega do Ministério da Fazenda a uma política em alinhamento com a ortodoxia econômica deixou claro o prosseguimento das linhas liberais da economia. Isso levou à subordinação do governo aos setores da burguesia, e o partido foi se transformando em aliado da ordem por um processo acelerado, e não mais gradual como nos anos de 1990. Por outro lado, a aliança estratégica com a burguesia produtiva tinha como finalidade a quebra da hegemonia

---

(mais branda em períodos de estagnação econômica), apresentada como uma inovação pelo governo, aparece num documento anterior do Banco Mundial. Tudo isso se encaixa no tema que é a obsessão da nova agenda de Washington: as chamadas reformas de segunda geração - ou reformas institucionais (PATÚ, 2003). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2505200309.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

<sup>64</sup> Fizeram parte da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG).

financeira e a construção de um projeto nacional de desenvolvimento voltado para o mercado interno, a geração de emprego e a distribuição de renda.

Nessa disputa, o que se consolidou foi uma política de juros altos e desregulamentação fiscal, reafirmando a burguesia financeira como fração social hegemônica. Ou seja, logo no primeiro governo Lula confirma-se a mudança da representação política do PT no governo, que passaria a atuar como portador dos interesses da burguesia interna e com uma perspectiva social-liberal (MARTUSCELLI, 2015, p. 158).

No estudo proposto, cabe observar o que significou esse conjunto de alianças no desdobramento da política externa brasileira, como se materializou na prática a política de desenvolvimento do capitalismo brasileiro e o processo de integração regional. Desse modo, as questões aqui apresentadas serão aprofundadas no item seguinte.

#### **2.4 Acomodações e embates entre projetos: a questão da governabilidade política**

Lula conduziu a política e as disputas de projetos políticos no aparelho de Estado com o objetivo de acomodar os diversos setores das classes dominantes, representantes de partidos políticos e lideranças sindicais na luta por recursos públicos e interesses sociais em seu governo.

Após tomar posse na Presidência da República, Lula criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um espaço de consulta da Presidência à sociedade civil, com representantes de diversos setores da sociedade, isto é, um canal institucionalizado de negociação de um “pacto social” em relação às reformas socioeconômicas e políticas<sup>65</sup>, com representantes do empresariado, dos trabalhadores e dos sindicatos (GUIOT, 2015, p. 37). Desse modo, observa-se, por um lado, o comportamento político dos representantes dos trabalhadores e sindicatos no Conselho, por outro lado, como a política do governo era operada em favor dos interesses da classe dominante para garantir a governabilidade. Isso nos convida a algumas questões: 1) Quais interesses estavam em disputa nos âmbitos econômico e político e quais critérios políticos eram adotados na composição do Conselho? 2) Como eram vistas as demandas populares pelos setores

---

<sup>65</sup> O Art. 1º do Regimento Interno do CDES define-o como órgão colegiado de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, com a missão de: “I – propor políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; II – apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados”.

empresariais? 3) Teria o governo Lula criado o CDES como forma de garantir a hegemonia dos setores dominantes no aparelho do Estado?

O Conselho foi criado em 1º de janeiro de 2003, pela Medida Provisória nº 103, e sua regulamentação foi feita pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, definindo-o como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, sendo sua Secretaria denominada Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), órgão de consulta do chefe do executivo federal<sup>66</sup>. As competências do CDES estão definidas no artigo 8º da lei 10683/03:

Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados (BRASIL, 2003)<sup>67</sup>.

A função do Conselho era debater as agendas e pautas encaminhadas pelo chefe do Executivo. Além disso, as proposições não eram deliberativas, isto é, não obrigavam e nem vinculavam o Executivo. O Conselho era composto por “noventa membros com cidadania brasileira, e seus respectivos suplentes, maiores de idade, todos designados pelo Presidente da República para mandato de dois anos, facultando a recondução”. Os conselheiros não eram remunerados (GUIOT, 2015, p. 36).

Na análise, procuro interpretar o Estado brasileiro no governo Lula a partir do pensamento de Antonio Gramsci sobre a concepção de Estado ampliado: sociedade civil e sociedade política. A categoria sociedade civil, em Gramsci (2000, p. 78), procura dar conta da forma pela qual as classes e frações de classes em luta organizam-se, articulam-se, produzem e disseminam visões de mundo (cultura, formas de ser, sociabilidade) adequadas ao universo burguês e articulam as formas de dominação para assegurar o consentimento dos setores subalternos para garantir a hegemonia. Isto é, a luta de classes tem como terreno decisivo os aparelhos privados de hegemonia (associações, sindicatos, partidos, clubes, jornais, revistas, igrejas etc.) e junto à sociedade política constituem formas de organização da

---

<sup>66</sup> Ver inciso I, artigo 30; § artigo I e inciso II, §3º do artigo 1º da Lei 10683/03.

<sup>67</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2017.

dominação burguesa. Em Gramsci, a separação entre sociedade civil e política é de ordem metodológica (GRAMSCI, 2000, p. 78-79).

Tendo em vista a análise de Gramsci sobre a concepção de Estado ampliado, cabe interpretar a composição e as disputas de interesses entre classes e setores de classe no interior do Conselho diante das acomodações e embates de projetos, identificar os interesses políticos e econômicos em disputa e os critérios políticos adotados na composição do Conselho no governo Lula. A esse respeito, veja-se a análise de Jorge Tapia:

É preciso analisar as coalizões e interesses dentro das instituições e suas visões de mundo, e as condições da construção de uma visão comum negociada capaz de sustentar a adesão às estratégias cooperativas que não suprimem nem as assimetrias de poder, tampouco conflitos e disputas (TAPIA, 2007, p. 189).

O debate sobre a questão da participação política caracterizava o “modo petista de governar<sup>68</sup>” nas administrações públicas. Lúcio Kowarick (2003), ao analisar o CDES, toma como referência as experiências petistas para explicar a proposta do governo Lula e sua finalidade: “as modalidades de superação dos conflitos, as quais incluem o Orçamento Participativo, os Conselhos de Saúde, Educação, Transporte ou Meio Ambiente. A proposta, apoiava-se na consulta de vários grupos sociais”, ou seja, o conjunto das propostas apresentadas para criar o Conselho tinha como base a democracia do consenso, favorecendo a conciliação de classe, pois os setores ligados à burguesia tinham maior representação. No CDES havia uma grande representação das classes dominantes (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo-FIESP, Centro Industrial do Estado de São Paulo-CIESP, Pensamento Nacional das Bases Empresariais-PNBE, Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania-CIVES, Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos-ABRINQ, Global, Compact), além dos partidos da base aliada e dos sindicatos representados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT<sup>69</sup>), sendo que as decisões deveriam ser consensuais. Um dos princípios básicos era a confiabilidade e a cooperação, isto é, um grande pacto social para o bem comum (KOWARICK, 2003, p. 15). Por fim, observa-se na composição do CDES que a

---

<sup>68</sup> Para Lincoln Secco, o projeto petista que se apresentava a partir do “modo petista de governar” significava ética na política, a descentralização administrativa, a democracia participativa através dos conselhos setoriais, mas nada parecido com a proposta de conselhos populares dos anos oitenta (2012, p. 162).

<sup>69</sup> A Central Única dos Trabalhadores foi fundada em agosto de 1983, em São Bernardo do Campo (SP), e nasceu da associação de diversas forças sindicais distintas — setores da esquerda, pastoral operária, sindicalistas independentes — que tinham como objetivo a construção de um sindicalismo autônomo, em oposição ao atrelamento das entidades sindicais à estrutura do Estado. Nasceu rejeitando as formas de conciliação de classe e defendendo o amplo direito de greve e uma ação sindical mais combativa nos embates com governos e patrões (SILVA, 2007, p. 349).

maioria dos membros provinha do eixo Rio-São Paulo, sendo em grande número os intelectuais vinculados a universidades, dirigentes sindicais da CUT e de movimentos sociais da região de São Paulo.

Kowarick aponta que as propostas debatidas e encaminhadas por diferentes grupos de interesses socioeconômicos e políticos possam apresentar uma síntese que se aproxima de interesses coletivos. É preciso considerar que a proposta do governo, ao criar um espaço institucional plural de conformação social de diversos setores de classe e frações de classe, aponta para a possibilidade de um pacto social para evitar conflitos entre as classes e garantir a governabilidade (KOWARICK, 2003, p. 14).

No Quadro A, em anexo, pode-se analisar, por um lado, as reuniões do Conselho onde predominava a pauta dos empresários, em especial dos empresários monopolistas. E, por outro lado, como eram escassas as pautas das demandas populares. A maioria das pautas destinava-se ao desenvolvimento econômico, tendo como foco a ampliação da reprodução de setores do capital no Brasil. A agenda de reuniões com o presidente era determinada pela conjuntura e pela pressão dos conselheiros. É importante destacar que, no período de 2004-2007, a SEDES continuou determinando os temas a serem discutidos nas plenárias, indo ao encontro dos interesses do empresariado (GUIOT, 2015, p. 40).

Dessa forma, pode-se verificar que os setores empresariais organizados no aparelho de Estado, por intermédio dos mecanismos e canais de diálogo com o governo, continuaram a ter seus interesses garantidos. Assim, a ampliação do Estado brasileiro, em termos gramscianos, é percebida no fato de que o Estado não pode ser reduzido aos órgãos administrativos, agências e aparatos da administração. Isto é, o Estado “amplia-se” na medida em que os aparelhos privados de hegemonia de cunho patronal inscrevem seus projetos no seu interior, universalizando-os, ou seja, transformando-os em projetos de interesse do Estado Nacional para o bem comum. No entanto, o debate no CDES era também lugar de conflitos intraclasses, oriundos de embates entre classes e frações de classe que ocupavam o parlamento, além dos setores das classes populares, com baixa representatividade e poucas demandas incluídas na pauta.

Esses mecanismos permitiam que as classes dominantes garantissem sua representação e a desqualificação das demandas populares, ao mesmo tempo em que se distanciavam quando setores populares ameaçavam disputar os arranjos “pelo alto”, como indica Virgínia Fontes:

Esse é o papel fundamental que vem cumprindo o sistema representativo — tornar nacionais (isto é, de forma a atingir uma abrangência territorial expressiva), legitimando-as nos momentos eleitorais. Isso assegura a incorporação eleitoral do conjunto da população, mantendo-a com baixa efetividade. Esse procedimento [...] responde apenas à lógica contraditória que atravessa uma expansão do sistema representativo (eleitoral) e da incorporação eleitoral, *aliada à seletividade ampliada pelo Estado* (FONTES, 2005, p. 282, grifo nosso).

Assim, pode-se sinalizar algumas percepções a partir da composição do CDES entre 2003 e 2010. Por um lado, tratou-se de um Conselho que preservou a participação de setores médios e de representantes das diversas frações do capital, ao mesmo tempo em que havia sindicalistas nomeados como conselheiros advindos das principais centrais sindicais (CUT, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores – UGT, Nova Central Sindical dos Trabalhadores – NCST, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB) que, por sua vez, alinhavam-se aos setores patronais por meio de alianças, pactos e negociações, inclusive no que concerne aos Fundos de Pensão, como indicava Francisco de Oliveira (2010) em seu livro *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. Por fim, havia ainda a participação de intelectuais de classe média, que debatiam o projeto social-liberal do governo. Dentre os projetos, estavam políticas de distribuição de renda do governo Lula.

O projeto nacional de desenvolvimento, portanto, foi possível a partir de uma aliança “político empresarial e popular-empresarial”<sup>70</sup>, sendo o CDES um arranjo institucional para o debate e a difusão da proposta de um pacto de conciliação entre as classes sociais. O presidente Lula era o grande articulador da ideia de pacto, de negociação ou concertação social para implementar a plataforma de desenvolvimento por consensos (GUIOT, 2015, p. 190). No ano de 2007, portanto, já no segundo mandato de Lula, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos, com status de ministério, de acordo com a Lei nº 11.754/0871, com o objetivo de assessorar a Presidência da República nas questões relacionadas ao “planejamento nacional e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional” (MOTA FILHO, 2017, p. 129). No tocante à política externa brasileira, é importante destacar que a prioridade para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro foi estabelecida no eixo Sul-Sul. Nos itens que seguem, caracteriza-se o modelo adotado pelo governo no processo de integração regional.

<sup>70</sup> Tinha em sua composição a Secretaria de Relações Institucionais e a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (GUIOT, 2015, p. 190).

<sup>71</sup> Acréscimo que alterou e revogou o dispositivo da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, da criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

## 2.5 As relações entre capital e Estado: configuração do novo modo de governar e a integração regional Sul-Sul

Para analisar o papel do Estado na economia brasileira, é importante considerar a política adotada no processo de integração do eixo Sul-Sul, acompanhando, inclusive, mudanças a partir da eleição de governos chamados progressistas na América do Sul, como os de Venezuela (Hugo Chávez), Brasil (Lula), Argentina (Néstor Kirchner), Bolívia (Evo Morales), Uruguai (Tabaré Vázquez), Paraguai (Fernando Lugo) e Equador (Rafael Correa), com programas e políticas diferenciadas entre o governo Lula e os demais, apresentavam algumas características assemelhadas: inclusão social, recuperação do controle nacional sobre recursos naturais, fortalecimento do Estado, industrialização e integração sul-americana<sup>72</sup>. No ano 2000, durante a primeira cúpula do subcontinente, foi apresentado o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura da América do Sul, o que deu origem à Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), com o objetivo de construção de infraestrutura fundamental à integração na região, ou seja, a integração econômica, sob a direção do Brasil, que conforme os documentos da IIRSA<sup>73</sup> deveria ser física (CARRA, 2014, p. 12).

Já durante o Fórum Mundial (2003), em Davos, Lula fez referência, em seu discurso, à necessidade de aprofundar relações com os países da América do Sul. É importante destacar como os projetos de integração e investimentos em obras, como rodovias, portos fluviais e marítimos e aeroportos, produção e transmissão de energia e transmissão de redes de telecomunicações vinham sendo organizados desde o início dos anos 2000, por decisão da Cúpula Sul-Americana que criou a IIRSA. As obras eram realizadas sem a participação das populações afetadas e sua execução contrariava os movimentos sociais e movimentos ambientalistas, que protestavam contra os impactos ambientais. Entre os anos de 2003 e 2005, com a vitória de governos progressistas no Brasil, na Argentina, no Equador e na Bolívia, houve a iniciativa de criar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo objetivo era construir, de maneira participativa e por consenso, um espaço de integração

---

<sup>72</sup> Conforme afirma Samuel Pinheiro Guimarães, em recente entrevista publicada pela Editora Fundação Perseu Abramo, sobre a política externa brasileira, que tinha como objetivo a defesa e promoção do multilateralismo, do desenvolvimento e da integração, em especial da América do Sul (GUIMARÃES, 2017, p. 69).

<sup>73</sup> No referido documento da IIRSA, o acordo estabelecido entre os doze governos sul-americanos, com o apoio técnico-financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA), resultou em um grande plano de integração física do Continente, processo multissetorial que pretendia integrar as áreas de transporte, energia e telecomunicações (agosto/setembro, 2000, Brasília). Disponível em: <<https://vdocuments.site/iirsa>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

econômica, social, política e cultural entre os povos. Assim, com a criação da UNASUL, esses governos almejavam um projeto de integração regional para reduzir as assimetrias e fortalecer a soberania e a independência dessas nações (CASTRO, 2015, p. 160-162).

Desse modo, é preciso interpretar o papel do Mercosul e da UNASUL nesse processo de integração regional da América do Sul, em que se observa a integração do ponto de vista econômico, mas também voltada ao desenvolvimento cultural, sociopolítico e ambiental. É importante destacar que o foco no eixo Sul-Sul, presente nas ações do governo Lula, incorpora princípios programáticos do PT desde sua fundação:

Uma política externa independente e soberana, sem alinhamentos automáticos, pautada pelos princípios de autodeterminação dos povos, não-ingerência nos assuntos internos de outros países e pelo estabelecimento de relações com governos e nações em busca da cooperação à base de plena igualdade de direitos e benefícios mútuos (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, p. 55).

E citamos também o Partido, ao dizer de “uma política externa que buscará simultaneamente uma inserção soberana do Brasil no mundo e a alteração das relações de forças internacionais contribuindo para a construção de ordem mundial justa e democrática” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 29-30).

A esse respeito, é preciso refletir sobre algumas questões, como a possibilidade de uma integração na América do Sul e as diferenças da política externa dos governos Lula e FHC para a América do Sul. Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, em recente entrevista publicada pela Editora da Fundação Perseu Abramo, indica:

[...] os países não têm políticas comerciais totalmente compatíveis. Defendo que integração não pode ser vista só sob o ângulo comercial, econômico. Tenho dito isso insistentemente, até por oposição às posições que o governo Temer tem tomado. Mas sem o econômico ela não vai. Sem o econômico, ela vai ficar na retórica a vida inteira. Por quê? Porque a economia é a base (AMORIM, 2017, p. 27).

Logo no início do governo Lula, foi dada ênfase aos acordos comerciais que visavam uma ampliação e uma integração mais ampla. A proposta do governo Lula apresentava três diferenças em relação ao governo de FHC: a primeira, de caráter ideológico, que repudiava a política neoliberal que orientava os governos anteriores em relação à América do Sul; a segunda, de caráter político, na retomada da autonomia do Itamaraty; e a terceira, de caráter estratégico, situava-se na inflexão da política externa brasileira, consubstanciada na tentativa do governo Lula de anular as investidas dos EUA na região, tanto que o governo brasileiro recusou-se a aderir à ALCA e ao Nafta em favor da integração sul-americana

(COSTA, 2011). No entanto, já existiam acordos de livre comércio entre o Brasil e países da América do Sul, isto é, tinha-se acordo do Mercosul com o Chile e a Bolívia, assim com outros países do grupo andino (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) (AMORIM, 2017, p. 29).

Embora o governo brasileiro reconheça as assimetrias entre o Brasil e os demais países da região, é importante destacar que essas assimetrias podem desembocar em uma “eventual hegemonia brasileira ou a suspeita de uma vocação brasileira para o imperialismo ou para o exercício de um subimperialismo” (SAE, 2010, p. 49). Assim, é necessário interpretar o tipo de internacionalismo solidário que predominou nas relações socioeconômicas e políticas na região sul-americana, na contramão do internacionalismo competitivo que marcaria a relação com os demais países.

É preciso indagar, além disso, sobre quais são as reais possibilidades de uma integração solidária dentro dos marcos do modo de produção capitalista. Sobre esse aspecto, é preciso considerar a análise de Marx sobre o papel do Estado como comitê executivo do capitalismo, notando que o Estado existe para proteger o capitalismo, e, por consequência, o interesse da burguesia é o interesse do Estado (MARX, 2002, p. 83). É sob essa perspectiva que procuramos analisar quais interesses permeavam as relações entre Brasil e Bolívia e, desse modo, o papel desempenhado pelas empresas brasileiras no processo de desenvolvimento na América do Sul. Entre os aspectos observados no papel do empresariado brasileiro, destaca-se a posição deste setor com relação à questão ambiental e aos direitos dos trabalhadores.

Ao assumir o governo no início de 2003, Lula recebeu a visita do ministro do Exterior e dos Hidrocarbonetos da Bolívia, que demonstrou interesse em aprofundar a cooperação com o Brasil:

[...] foi incluído no debate a prioridade que o Governo Lula deverá atribuir à integração da América do Sul, à luz do nosso interesse em consolidar a prosperidade e a estabilidade regional. Ressaltou a disposição do governo em examinar com particular interesse os detalhes técnicos de projetos que contribuam para a integração sul-americana. Ressaltou ainda ser preciso também determinação para aprofundar as relações comerciais, que permanecem aquém de seu potencial no espaço sul-americano. A grande legitimidade de que se reveste o novo Governo brasileiro é, sem dúvida, contribuir para dinamizar a integração regional. [...] certamente a Bolívia estará entre os principais países que deverão ser visitados pelo Presidente Lula (BRASIL, 2003)<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00009*, Embaixada de La Paz, 10/01/2003, Caixa 45, Arquivo Histórico do Itamaraty: Brasil-Bolívia: Visita dos Ministros bolivianos do Exterior e de Hidrocarburos.

Do ponto de vista econômico, “a grande legitimidade de que se reveste o novo Governo brasileiro é, sem dúvida, contribuir para dinamizar a integração regional” (BRASIL, 2003). Para tanto, é preciso considerar as empresas brasileiras e seu papel no processo de integração e no desenvolvimento regional, no contexto do desenvolvimento desigual e combinado na economia mundial — especialmente, o papel da Petrobras e das multinacionais na Bolívia.

No período entre 2003-2007, os investimentos externos da Petrobras destinados à Bolívia foram de 20%; 80% da soja produzida no Paraguai pertence a fazendeiros brasileiros; e, na Argentina, 24% das aquisições das empresas foram feitas por capital brasileiro (GARCIA, 2009, p. 13). Para garantir essa internacionalização e expansão do capital das empresas brasileiras, elas contaram com várias formas de financiamento. A partir do ano de 2003, com linha de crédito especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as empresas conseguiram financiamento do governo direcionado à sua expansão. O primeiro presidente do BNDES no governo Lula foi Carlos Lessa, economista vinculado historicamente ao desenvolvimentismo da CEPAL. O Banco tinha como objetivo estimular a inserção externa das empresas, desde que promovessem exportações brasileiras. Durante o governo Lula, para dar dinâmica à política externa, houve necessidade de alterar o estatuto do BNDES<sup>75</sup>, com o propósito de permitir o financiamento de empresas com capital brasileiro na implantação de investimentos e projetos no exterior, com ênfase comercial e ligadas aos projetos de integração da América do Sul (GARCIA, 2009, p. 14).

Ao observar o relatório do BNDES de 2003, lê-se que “em consonância com a política prioritária do governo Lula, o Banco participará da integração sul-americana e do fortalecimento das empresas brasileiras a nível (sic) internacional” (BRASIL, 2004, p. 17). E, no relatório de 2004, está consignado:

O BNDES tem sido um instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento. Nesse sentido, destacam-se o Acordo Marco assinado com o governo da Venezuela, o Memorando de Entendimentos firmado com o governo da Argentina e os entendimentos que vêm se desenvolvendo com o Peru e a Bolívia (BRASIL, 2004, p. 43).

---

<sup>75</sup> O Estatuto Social do BNDES, em seu art. 9º, inciso II, é posteriormente adaptado para que se impulse a internacionalização de empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país. O Estatuto foi criado pelo Decreto nº 4.418/2002, com redação final do inciso pelo Decreto nº 6.322/2007 (GARCIA, 2009, p. 197).

Para a América do Sul, os investimentos do BNDES se referem a acordos com a Venezuela para exportação de equipamentos de geração de energia e serviços de engenharia, somando um total de US\$ 145 milhões. Para o Equador, há menção para o financiamento da Hidrelétrica de São Francisco, no valor de US\$ 245 milhões. Em relação ao Peru, um financiamento de US\$ 102,6 milhões para a exportação de tubos de aço para a construção de um gasoduto (BRASIL, 2004, p. 43).

A partir das considerações dos relatórios do BNDES, evidencia-se o papel do financiamento do banco para a expansão das grandes empresas, tanto do setor industrial como das construtoras na América do Sul. Fernando Novoa, em sua análise sobre o papel do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul, já sinalizava que “o aprofundamento da abertura de mercados e a flexibilização das regulamentações domésticas acelera o reposicionamento das cadeias reprodutivas “brasileiras” no subcontinente e no mundo” (2009, p. 197).

E se o BNDES é o motor para o financiamento das empresas brasileiras em sua expansão na região, a Petrobras se configura como um caso particular. No desdobramento da análise, tomo como foco o papel da Petrobras e do financiamento das empresas brasileiras na Bolívia para interpretar a política externa para aquele país.

Os investimentos da Petrobras em gás são a coluna vertebral das relações econômicas entre Brasil e Bolívia. Assim, a Petrobras tinha um papel central no desenvolvimento do capitalismo na Bolívia, em função de suas reservas naturais. Embora a busca de acordos econômicos fosse conflituosa devido às resistências dos movimentos populares-indígenas em defesa das reservas naturais na Bolívia, era interesse dos dois governos manter esses acordos, como indicado em documentos oficiais e com repercussão nos meios de comunicação bolivianos. A imprensa boliviana começa a dar destaque às três reivindicações da Petrobras, segundo o Decreto Supremo 26.926, que, entre outros pontos, eliminaria a margem de refinaria e comprometeria financeiramente a *Empresa Boliviana de Refinación* (EBR), controlada pela empresa brasileira. A Petrobras pedia uma diminuição dos preços e dos volumes, além de acrescentar a cláusula “pegue ou pague” no âmbito do contrato de importação de gás (BRASIL, 2003)<sup>76</sup>.

No estudo sobre a política externa do Brasil em relação à Bolívia, é necessário analisar o papel do Estado e da Petrobras no “financiamento da *Empresa Boliviana de Refinación* (EBR), controlada pela empresa brasileira, com preços e quantidade de gás

---

<sup>76</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00176*, da Embaixada de La Paz, 18/02/2003, Caixa 45: Brasil-Bolívia: Relações econômicas. Energia. Repercussão de reivindicação da Petrobras.

boliviano importado pelo Brasil” (BRASIL, 2003) e procurar entender os objetivos e interesses dos governos em relação à política econômica no que se refere às reservas naturais. Aqui buscamos entender como se materializava na prática política a construção de consensos entre os dois países e quais seriam os benefícios ao povo boliviano com a exploração dos hidrocarbonetos. Embora houvesse conflitos sociais na Bolívia, pode-se perceber, no estudo dos documentos do Itamaraty, tentativas de acordo parcial para promoção econômica e comercial entre os dois países no ano de 2003:

1. O Subsecretário da América do Sul, Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares (Secretário Geral que liderava o trabalho de integração regional da América do Sul no governo Lula em 2003), recebeu, em 11 de agosto de 2003, missão boliviana chefiada pelo Vice-Ministro de Relações Econômicas Internacionais, Embaixador Isaac Maidana, e composta pelo Diretor de Promoção Econômica, Ministro Javier Loayza, pelo Diretor de Relações Bilaterais, Ministro Hugo Ferruffino, pela Diretora do Centro de Promoção Bolívia (CPROBOL), Sr.<sup>a</sup> Elsa Paredes, e pelo Sr. Antonio Rocha, da Câmara de Exportadores de Santa Cruz de la Sierra. Ao iniciar a reunião, o Embaixador Macedo Soares reiterou o compromisso brasileiro com a integração da América do Sul, salientou a importância dos projetos voltados para o desenvolvimento de infra-estrutura física e ressaltou os benefícios que adviriam para a Bolívia de sua integração com o Brasil. Destacou a importância do Programa de Substituição Competitiva de Importações como mecanismo para incrementar o intercâmbio comercial entre os dois países. Mencionou que a conexão rodoviária da região oriental da Bolívia ao centro-oeste brasileiro permitiria escoar a produção exportável boliviana aos principais portos e centros de consumo no Brasil.

2. O Embaixador Isaac Maidana afirmou que o êxito da integração econômica e comercial entre Brasil e Bolívia dependeria de iniciativas nos três seguintes níveis: A) A atração de investimentos brasileiros para a Bolívia, sobretudo em projetos voltados para o comércio de exportação; o Embaixador Maidana enfatizou o papel relevante do BNDES e sugeriu a necessidade de examinar aspectos relacionados ao tratamento dado ao capital estrangeiro na Bolívia. B) O fortalecimento do aparato produtivo boliviano e a diversificação da oferta de produtos de exportação da Bolívia; sublinhou, a esse respeito, a complementariedade existente entre as duas economias. C) A eliminação das barreiras não-tarifárias ao comércio bilateral. O Embaixador Maidana citou, em particular, a necessidade de reformular normas fitossanitárias e agilizar o processamento de documentos alfandegários; propôs, também, reforçar iniciativas de cooperação aduaneira e nas áreas de transportes e logística.

3. Embaixador Maidana apresentou, em seguida, projeto de Acordo de Alcance Parcial para a Promoção Econômica e Comercial entre o Brasil e a Bolívia. Esclareceu que a iniciativa boliviana inscreve-se no contexto do parágrafo 16 do Comunicado Conjunto divulgado pelos Presidentes do Brasil e da Bolívia, em 28 de abril de 2003, pelo qual os dois países comprometem-se a promover investimentos brasileiros na Bolívia e reexaminar as condições do comércio bilateral, com vistas a estimular e diversificar o fluxo comercial, inclusive o fronteiraço. Sugeriu que a fase inicial da negociação esteja centrada no exame do Acordo-Quadro, sob um prisma marcadamente político e, posteriormente, que sejam negociados protocolos específicos em áreas como: programas sanitários e fitossanitários; temas aduaneiros e controle fronteiraço; promoção de investimentos, exportações e turismo; desenvolvimento de infra-estrutura, transporte e logística; pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia; formação técnica e capacitação de recursos humanos em setores específicos.

4. O Diretor do Departamento da América do Sul saudou a iniciativa do Governo boliviano, afirmando que a proposta de acordo de alcance parcial poderia ser considerada no contexto mais amplo da relação com a Bolívia. Observou, também,

que o acordo poderia alavancar outros projetos comuns, levando em consideração as importantes aquisições de gás natural (GSA) feitas pelo Brasil.

5. O Diretor do Departamento de Integração recordou que o comércio preferencial entre Brasil e Bolívia é disciplinado pelo Acordo de Complementação Econômica Nr. 36 (ACE-36), assinado entre o Mercosul e a Bolívia em 1996. A negociação do acordo poderia ser conduzida, a critério das partes, sob os auspícios do ACE-36 (o Embaixador Maidana comentou, a esse respeito, que resoluções do Conselho de Ministros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) permitem aos Estados-membros celebrar entre si acordos de alcance parcial). O Diretor do DIN notou, também, que o texto apresentado é de caráter genérico e poderia ser reformulado de maneira a fazer menção a temas específicos como, por exemplo, a realização de rodadas de negócio e de feiras comerciais. Enfatizou que as estratégias de integração comercial devem contemplar, em caráter prioritário, a ampliação da oferta de produtos de exportação a terceiros mercados.

6. Em reunião de coordenação interna, realizada na SERE em 20/08/2003, foram salientados os seguintes aspectos: a) O Diretor do DAS observou que há forte interesse em responder positivamente à iniciativa boliviana. A Bolívia está rapidamente transformando-se em um importante parceiro estratégico do Brasil, sobretudo em função das vendas de gás natural. A Petrobrás, que detém o controle acionário da 'Empresa Boliviana de Refinación – EBR', tem participação significativa na formação do PIB boliviano, o que amplia as responsabilidades brasileiras em relação àquele país. O relacionamento bilateral não deve, entretanto, centrar-se na questão do gás natural. É necessário alavancar projetos que conduzam a um relacionamento bilateral mais profundo, do ponto de vista econômico e comercial. Nesse sentido, o projeto apresentado pela Bolívia fornece uma base satisfatória para dar início às negociações do acordo de alcance parcial, as quais poderiam ser conduzidas sob os auspícios do ACE-36. Há interesse em conferir maior visibilidade às relações Brasil-Bolívia, inclusive junto ao Congresso Nacional, onde se constituiu um grupo parlamentar que tem acompanhado a evolução das relações bilaterais. b) A Bolívia apresentou um projeto amplo, que vai além da promoção comercial e de investimentos. O texto prevê a negociação de protocolos específicos voltados para o desenvolvimento de infra-estrutura, transporte e logística, desenvolvimento e transferência de tecnologia, formação técnica e capacitação de recursos humanos. O Brasil concorda em manter o escopo amplo do projeto apresentado pelo lado boliviano. Registre-se ainda, a esse respeito, que o DPR está elaborando projeto de acordo sobre Substituição Competitiva das Importações para apresentar aos países sul-americanos.

Definiu-se, ao final da reunião, o seguinte calendário para a negociação do acordo de alcance parcial com a Bolívia: A) Reunião de coordenação interministerial (10/09/03); B) Envio de contraproposta ao lado boliviano (prazo até 19/09/03); C) Missão de técnicos bolivianos ao Brasil (30/09/03); D) Redação preliminar do projeto de acordo (até 10/10/03); E) Reunião de coordenação interministerial (24/10/03); F) Assinatura do acordo (prazo até 10/11/03) (BRASIL, 2003)<sup>77</sup>.

Percebe-se pelo documento do AHI (agosto de 2003) que o projeto de Acordo de Alcance Parcial para a Promoção Econômica e Comercial entre o Brasil e a Bolívia visava contemplar interesses que seriam, de acordo com os governos brasileiro e boliviano, complementares. Ao Brasil, além da exploração do gás boliviano, interessava investir na infraestrutura por meio de projetos de integração física e apresentava como benefício à economia boliviana a facilidade de escoar sua produção exportável por meio do acesso aos principais portos e, com isso, aos centros de consumo no Brasil. Da parte da Bolívia, havia

<sup>77</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00340*, da Embaixada de La Paz, 21/08/2003, Caixa 45: Bolívia. Missão ao Brasil. Proposta de acordo de alcance parcial.

também o interesse em captar investimentos brasileiros que pudessem fortalecer o aparato produtivo boliviano e a diversificação da oferta de produtos de exportação daquele país, além da eliminação das barreiras não tarifárias ao comércio bilateral, como normas fitossanitárias e a agilidade no processamento de documentos alfandegários. Ainda havia uma demanda do governo boliviano com relação a desenvolvimento e transferência de tecnologia, formação técnica e capacitação de recursos humanos.

Apesar da reivindicada complementariedade entre as economias no processo de negociação de acordos, é nítida a superioridade de condições do capital brasileiro com relação à Bolívia, gerando mais uma relação de dependência do governo boliviano com relação ao Brasil, o que é percebido pela importância dada à Petrobras na formação do Produto Interno Bruto (PIB) boliviano e pela sugestão do embaixador boliviano, Isaac Maidana, de “examinar aspectos relacionados ao tratamento dado ao capital estrangeiro na Bolívia” (AHI, 2003).

Desse modo, com os governos do PT, o Brasil buscou adotar um modelo neodesenvolvimentista<sup>78</sup>, que pôde submeter a Bolívia a esta lógica de desenvolvimento. Assim, é necessário refletir sobre que tipo de desenvolvimento foi estimulado, pois as grandes empresas brasileiras tiveram um papel central como motor do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional brasileiro (GARCIA, 2009, p. 12).

Como dito, busco neste trabalho analisar se as relações do Brasil com a Bolívia no período estudado foram subimperialistas, e para isso parto de conceitos importantes, tais como dependência, superexploração do trabalho e, obviamente, subimperialismo, para interpretar a dinâmica do capitalismo brasileiro e como este operou no processo de integração regional a partir dos governos de Lula. Na análise, fazemos uso do pensamento de Ruy Mauro Marini, em que a dependência é entendida como

[...] uma relação de subordinação própria da forma como o capital e os interesses de seus donos se internacionalizam, tendo como mecanismo central a subordinação dos países subdesenvolvidos, para manter e perpetuar o poder da reprodução do capitalismo na esfera internacional. Assim, o subdesenvolvimento e o

<sup>78</sup> Para Claudio Katz, o neodesenvolvimentismo pode ser interpretado por cinco caminhos: o primeiro postula a necessidade de intensificar a intervenção estatal para emergir do subdesenvolvimento. Aderem às teorias que reabilitam essa incidência, destacando que não há mercados fortes, mas Estados fortes. O segundo pilar do enfoque neodesenvolvimentista é a política econômica não apenas para atuar na conjuntura, mas como instrumento central de crescimento; analisam diretamente as várias opções monetárias, fiscais e cambiais que permitiriam reduzir a dependência financeira dos ciclos de entrada e saída de capital; o terceiro objetivo é retomar a industrialização para multiplicar o emprego urbano; a expansão industrial deve ser a prioridade das economias intermediárias; quarta meta do projeto é reduzir a defasagem tecnológica, assim o neodesenvolvimentismo promove o aumento da inovação local, mediante acordos com as empresas transnacionais para conseguir uma grande absorção de conhecimento; a quinta proposta é imitar o avanço exportador do Sudeste Asiático. O modelo desse tipo exigirá moderação salarial, estabilidade social e forte compromisso dos trabalhadores com a produtividade (KATZ, 2016, p. 160-161).

desenvolvimento devem ser compreendidos como processos indissociáveis e necessários para a evolução do modo de produção do capitalismo. Desse modo, o desenvolvimento desigual é o resultado também de uma relação desigual entre os apropriadores privados mundiais do capital, que atuam de maneira combinada para garantir a permanência do seu modo de acumulação, e os trabalhadores explorados (MARINI, 2005, p. 33).

O conceito de dependência que comparece neste trabalho procura dar conta das relações sociais que evidenciam a integração de um processo que não está posto para ser resolvido em termos de igualdade, exatamente porque se nutre das relações desiguais entre os países latino-americanos, ou seja, a dependência somente pode ser extirpada com a instauração de um modelo com base distinta do capitalismo, um modelo crítico aos mecanismos de expropriação, exploração e apropriação privada do capital em escala mundial (MARINI, 2005, p. 33).

Ao analisar o processo de internacionalização da economia brasileira na década de 1970, em seu livro *Dialética da dependência*, Marini (2005) o caracterizou como subimperialismo. Esta é a forma que assume uma economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro. Seus componentes principais são uma composição orgânica média dos aparatos produtivos na escala mundial e uma política expansionista relativamente autônoma, mas com sua integração no mercado determinada pelos países centrais.

Assim, o subimperialismo além de ser uma categoria analítica, é um fenômeno histórico e, como tal, o estudo exige um exame acurado do desenvolvimento do capitalismo brasileiro como resultado de um fenômeno econômico e de um projeto político que tem seu início com a Ditadura Civil-Militar (GARCIA, 2009, p. 12). Portanto, nesta pesquisa questiono-me até que ponto a ação política dos governos brasileiros exerceu uma relação subimperialista sobre a Bolívia. Para responder a esse questionamento, é preciso caracterizar o modelo “neodesenvolvimentista” adotado pelo governo brasileiro, pois, para fazê-lo, devemos incorporar sua dimensão política. Não basta observar qual é o modelo macroeconômico promovido ou qual fração do capital é beneficiada, mas as afinidades do projeto com o tipo de governo. No item que segue, procuro demonstrar como, no caso da América do Sul, tem sido visível a sintonia entre os presidentes de centro-esquerda que buscam recuperar autonomia geopolítica através do Mercosul ou adotam um perfil de conciliação de classe e pactos sociais.

A respeito do Mercosul, apesar de algumas relações complementares e vantagens que poderiam advir da cooperação econômica entre os dois países, como é o caso do setor

têxtil, a Bolívia gozava da Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação da Droga (ATPDEA), que facilitaria o acesso para o Brasil e ao mercado norte-americano, em virtude desse regime de preferência comercial, outorgado de forma unilateral pelos Estados Unidos a cada um dos países beneficiários (Colômbia, Equador, Peru e Bolívia). Muitos outros problemas inviabilizariam a adesão da Bolívia ao Mercosul (BRASIL, 2003), o que causaria um enorme impacto social à Bolívia, na visão dos empresários brasileiros que se demonstraram céticos a tal incorporação plena ao bloco regional, pois havia o compromisso do governo boliviano com a agricultura tradicional e a soberania alimentar. Isto inviabilizaria a competitividade entre a produção boliviana com relação aos demais países, além da defesa do emprego e da produção no país.

Na avaliação dos empresários brasileiros, o alto custo social da adesão plena da Bolívia ao Mercosul tornava improvável o país avançar no processo de integração, entendendo-se a iniciativa do governo brasileiro como eminentemente política, conforme consta neste extrato documental do Arquivo Histórico do Itamaraty:

Com respeito às exigências legais aplicáveis, reiterarei que a vontade política do governo brasileiro de facilitar, ampliar e diversificar a importação de produtos bolivianos, requer a identificação de entraves, mas que o Brasil, por força de sua legislação e de acordos, como os vigentes no âmbito do Mercosul, não pode abrir mão de determinadas exigências técnicas, entre as quais atestados de origens dos produtos bolivianos previstos no Acordo de Complementação Econômica número 36, firmada entre os países do Mercosul e Bolívia (ACE – 36). Os empresários informaram que é de seu interesse, igualmente, que a emissão de atestado de origem seja feita com rigor, para proteger a indústria nacional boliviana e salvaguardar o acesso a mercados como o brasileiro e outros.

No que diz respeito a investimentos de empresas brasileiras na Bolívia, os empresários mencionaram como principal atrativo o acesso privilegiado a terceiros mercados. Referem-se especialmente aos Estados Unidos, mas também ao de países da Comunidade Andina (CAN) e, em breve, ao de países da União Europeia (UE). Estão confiantes de que as negociações em curso entre os dois blocos, Comunidade Andina e União Europeia, resultem em acordo de preferências comerciais para produtos do bloco andino.

No tocante, especificamente, ao mercado estadunidense, ressaltam que a Bolívia é país beneficiário da Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação da Droga (ATPDEA). Este regime de preferência comercial, outorgado de forma unilateral pelos Estados Unidos, está sendo revisto com relação a cada um dos países beneficiários (Colômbia, Equador, Peru e Bolívia). O aumento das áreas de cultivo de coca na Bolívia, cuja redução é a contrapartida exigida pela ATPDEA, poderia dificultar a renovação e ampliação do benefício nos termos solicitados pelo governo boliviano. Os empresários bolivianos mostraram-se, contudo, seguros quanto à renovação da ATPDEA pelo Congresso Americano, cujo prazo de vigência era de 2002 a 2006. O setor têxtil é o mais favorecido pela ATPDEA, com cotas de exportações isentas de tarifas alfandegárias. O Sr. Marcos Iberkleid, maior exportador de produtos têxteis para os Estados Unidos, acredita que o investimento de grandes empresas brasileiras no setor têxtil é do interesse brasileiro e boliviano. Para o setor têxtil brasileiro, representa acesso ao mercado americano. Para o setor têxtil boliviano, representa a possibilidade de ampliar sua capacidade de produção e de ofertas de empregos.

Sondando a respeito, os empresários mostraram-se céticos quanto ao ingresso pleno da Bolívia no Mercosul, devido ao impacto social da adesão plena da Bolívia ao Mercosul. O governo local está comprometido com a defesa da agricultura tradicional e com a garantia da chamada soberania alimentar. Lideranças rurais já manifestaram-se contra a integração regional como ameaça aos pequenos produtores bolivianos. Outro compromisso do governo é com a defesa, produção e o emprego no país, que estariam comprometidos na avaliação dos empresários pela adesão plena do país ao MERCUSUL. A necessidade de adequação à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul implicaria, segundo eles, a saída do país da Comunidade Andina (CAN). Com isso, ao mesmo tempo que a produção boliviana perderia mercados a que tem acesso por meio da Comunidade Andina (CAN), ainda sofreria a concorrência de produtos originários de outros países do bloco. Na avaliação dos empresários, o alto custo social da adesão plena da Bolívia ao Mercosul torna improvável que o país avance neste processo de integração. Entendem que a iniciativa do governo de iniciar o processo foi eminentemente política.

Informei, ao final, que a data 3 de abril próximo, proposta pela Chancelaria boliviana para a realização da II Reunião Bilateral de Comércio, em Brasília, ainda depende de confirmação das autoridades brasileiras.

Permito-me sugerir que a proposta recebida, descrita no parágrafo dois, seja analisada à luz de nosso objetivo de se ver avançar a diversificação da pauta de exportações bolivianas para o Brasil (BRASIL, 2007)<sup>79</sup>.

Outro entrave estaria no fato de que, ao aderir à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, isso poderia implicar uma saída da Bolívia da Comunidade Andina (CAN). Com isso, ao mesmo tempo em que a produção boliviana perderia mercados a que tem acesso por meio da Comunidade Andina (CAN), ainda sofreria a concorrência de produtos originários de outros países do bloco da América do Sul.

## **2.6 A inserção do Brasil na América do Sul: o papel da UNASUL no processo de integração do bloco regional**

Nesta seção, procuro analisar, por um lado, o modelo social-desenvolvimentista<sup>80</sup>, adotado em escala regional pelo governo Lula, e o papel da UNASUL na dinâmica da economia brasileira (2003-2010), particularmente sua interface na projeção econômica internacional na América do Sul. Por outro lado, procuro contrastar na análise o social-desenvolvimentismo com o modelo neodesenvolvimentista. Desse modo, temos no presente

<sup>79</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00533*, da Embaixada de La Paz, 27/03/2007, Caixa 71: Bolívia. II Reunião de Comércio Bilateral. Reunião com os dirigentes de entidades empresariais locais. Relato.

<sup>80</sup> Para o Ministro da Fazenda Guido Mantega, economista ligado a CEPAL, a aplicação do modelo social-desenvolvimentista ocorre concomitantemente ao aumento da renda da população, aumento do poder aquisitivo e fortalecimento do mercado de massa. É um novo tipo de crescimento que o Brasil nunca havia trilhado. O país tem um mercado de massa, com a entrada de grandes contingentes da população que estão aumentando o seu poder aquisitivo. Além disso, o crédito também está mais barato e mais abundante. Isso tudo impulsiona o mercado consumidor brasileiro. Disponível em: <<https://rizzolot.wordpress.com/2007/09/06/pais-entrou-no-ciclo-social-desenvolvimentista-diz-mantega/>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

debate reflexões sobre a possibilidade de o Brasil ter construído um bloco regional contra-hegemônico no eixo Sul-Sul.

Para Guido Mantega, ministro da Fazenda a partir de 2006, o modelo era concebido em escala regional, em que o fortalecimento do Mercosul e a conformação de um bloco geopolítico autônomo eram condições básicas para o desenvolvimento com inclusão social (KATZ, 2016, p. 251-252).

Entretanto, nos países que adotaram o modelo social-desenvolvimentista, os resultados têm sido limitados e contraditórios, pois tanto o modelo social-desenvolvimentista como o neodesenvolvimentismo enfrentam desequilíbrios semelhantes que se manifestam quando a expansão da demanda se choca com as exigências do capital rentista. O neodesenvolvimentismo resolve essa tensão promovendo as medidas reivindicadas pelos capitalistas, enquanto os defensores do social-desenvolvimentismo consideram que a implantação de sistemas produtivos diversificados, baseados na democracia participativa e na redistribuição de renda, permitirá reduzir as desigualdades e transformar o crescimento em desenvolvimento. É importante destacar que estes perdem de vista a intensidade das crises periódicas que o capitalismo enfrenta, uma vez que estas convulsões revertem as conjunturas de prosperidade, com o aumento do desemprego e a pauperização do trabalho. Isto é, o social-desenvolvimentismo esquece essas experiências e formula questionamentos ao neoliberalismo sem analisar as contradições e limites do capitalismo (KATZ, 2016, p. 239), entendendo-se que os desequilíbrios do sistema não obedecem apenas ao desacerto de uma ou outra política econômica.

Marini, ao analisar os desequilíbrios sobre a origem do desenvolvimento regional, destaca a perpetuação dessas condições pela inserção regional subordinada ao mercado mundial, pela exploração sistemática do capital estrangeiro e pela incidência da estrutura rentista imposta pelo capital financeiro externo (MARINI, 1994, p. 89). Para Marini, é a partir desse momento que as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se inserem em uma estrutura definida,

[...] a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, é a partir de então que configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (MARINI, 2005, p. 141).

É importante destacar que o Brasil dispõe de um papel político diferenciado, por sua situação físico-territorial e demográfica, bem como por sua posição estratégica em relação aos demais países, mormente aos seus vizinhos na América Latina. Esse contexto favorece a existência de assimetrias como as que ocasionaram a crise do Mercosul<sup>81</sup>, devido aos desequilíbrios, dentro da UNASUL, entre governos de matizes diferentes, empurrando este organismo para a inércia (CARVALHO, 2014, p. 130-131).

A América do Sul permanece como uma região subordinada ao capitalismo mundial e sem mudanças no século XXI. Sua reinserção global como exportadora de matérias-primas recriou parcialmente essa submissão, solapando as tentativas de forjar associações regionais autônomas. Nesse contexto, o Mercosul assumiu o papel de integração regional com os seguintes objetivos: a) conformação de um mercado comum; b) livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos; c) o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), que atualmente enfrenta obstáculos econômicos e sociais para aplicação. Assim, a UNASUL procurava manter o equilíbrio político entre os diferentes governos de forma consensual para manter o poder das classes dominantes. Isso se realiza a partir da articulação de grupos empresariais brasileiros, argentinos e colombianos que continuaram privilegiando negócios internacionais forjados ao longo dos séculos, em detrimento do projeto de mercado comum na América do Sul (KATZ, 2016, p. 252).

Desse modo, a UNASUL assume um papel importante na mediação de conflitos, principalmente entre Venezuela e Colômbia, em mais de uma ocasião, bem como em conflitos internos na Bolívia, a pedido dos governantes deste país (AMORIM, 2017, p. 31). A partir dos acordos da UNASUL, demonstro que esses setores também operam perante as empresas transnacionais no âmbito regional, pois, apesar de os intercâmbios comerciais e investimentos se apresentarem superiores ao passado, não significa dizer que existem propostas unificadas dos capitalistas sul-americanos durante os governos Lula.

Num primeiro momento, os países sul-americanos poderiam desenvolver uma ampla cadeia de suprimentos de bens primários para fornecimento ao Brasil, associando a sua produção interna à expansão da estrutura produtiva brasileira. Essa integração pode chegar a reduzir a vulnerabilidade externa dos países, já que exportarão mais. A ideia de criar um mercado interno regional tem a finalidade de aumentar o coeficiente de importações recíprocas da região, reduzir a dependência da moeda norte-americana (dólar) e ampliar a

---

<sup>81</sup> As alterações no perfil distributivo do país, com a emergência da “nova classe média”, assim designada com a inclusão de cerca de 30 milhões de pessoas que, nos últimos anos, saíram de segmentos miseráveis para uma “classe média baixa”, têm gerando um mercado consumidor e coloca o país em uma posição diferenciada (CARVALHO, 2014, p. 131).

margem de autonomia dos países. Contudo, há “falta de consenso da burguesia brasileira sobre a importância da integração” e as ações dos Estados Unidos e seus aliados para dividir a região” (GONÇALVES, 2013, p. 148).

Na mesma direção, Padula afirma:

As escolhas dos Estados por um modelo de integração regional dependem tanto das coalizões internas de poder quanto das pressões ou constrangimentos no âmbito internacional (por Estado ou instituições internacionais construídas a partir das relações entre os Estados), das condições materiais e não materiais (2013, p. 31).

Também é importante destacar a promoção das exportações para outros países e a ampliação e a conquista de novos mercados levaram a superávits comerciais, ao acúmulo de reservas e à possibilidade de pagamento de dívidas com o FMI (GUIMARÃES, 2017, p. 76).

A geopolítica da América do Sul deve ser interpretada no âmbito das relações de força entre as classes e frações de classes, em permanente disputa por hegemonia. Se o neoliberalismo representa o avanço de setores da burguesia brasileira sobre a classe trabalhadora, também reproduz um movimento contraditório de resistência e luta dos trabalhadores sul-americanos, como visto nas vitórias eleitorais de governos progressistas.

A América do Sul foi uma das regiões do mundo no século XXI com maior enfrentamento das políticas neoliberais. Destaca-se que os governos Lula tiveram um papel central no desenvolvimento regional no eixo Sul-Sul. Nos documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty, posteriores à posse de Lula, é possível ver que os Ministros do Exterior e dos Hidrocarbonetos da Bolívia manifestaram interesse em aprofundar a cooperação energética com o Brasil:

Os ministros Saavedra e Illanes (Ministros do Exterior e dos Hidrocarburos da Bolívia em visita ao governo brasileiro, ambos eram ministros do governo do Presidente Sánchez de Lozada, em 2003) mostraram-se otimistas quanto ao processo de integração regional, no âmbito do qual a Bolívia reuniria extraordinárias condições para tornar-se o “centro energético da América do Sul”. Ao recordar a grande importância do gasoduto entre os dois países, Saavedra considerou que o continuado reforço das relações bilaterais passa pela exploração de novos projetos. (...) o governo do Presidente Lozada vê com grande interesse a cooperação bilateral no campo da petroquímica: seria particularmente oportuna a retomada de projeto de construção de um complexo petroquímico na fronteira. Adicionalmente, a Bolívia quer aprofundar as discussões a respeito da cooperação para o abastecimento de energia termoeleétrica ao Brasil (BRASIL, 2003)<sup>82</sup>.

É importante destacar que o governo Lula, desde o início, despertou interesses da Bolívia para o processo de integração regional, no âmbito do qual a Bolívia reuniria

<sup>82</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00022*, da Embaixada de La Paz, 22/01/2003, Caixa 45: Promoção Comercial. Bolívia. Gás Natural. Uso doméstico. Fornecimento de produtos brasileiros.

extraordinárias condições para tornar-se o “centro energético da América do Sul” (AHI, 2003), e os representantes do governo boliviano apostavam na exploração de novos projetos em parceria com o governo brasileiro para impulsionar o desenvolvimento no país.

Colocam-se duas questões centrais para nortear a análise: 1) Como se expressaram os interesses brasileiros em relação à Bolívia e aos minérios? 2) Como os movimentos indígenas e populares na Bolívia reagiram à política externa do governo Lula? O Brasil tinha um novo governo, e Lula desejava expandir as fronteiras de mercado do país, a partir de ações econômicas e políticas, engendradas por empresas brasileiras na América do Sul. Tudo isso despertava interesses dos países vizinhos, na cooperação bilateral, como é o caso da Bolívia. É o que indica o trecho abaixo:

[...] na cooperação bilateral no campo da petroquímica: seria particularmente oportuna a retomada de projeto de construção de um complexo petroquímico na fronteira. [...] a Bolívia quer aprofundar as discussões a respeito da cooperação para o abastecimento de energia termoelétrica ao Brasil. [...] no debate, a prioridade que o Governo Lula deverá atribuir à integração da América do Sul, à luz do nosso interesse em consolidar a prosperidade e a estabilidade regional (BRASIL, 2003).

Ao longo da pesquisa, pôde-se verificar como foram se consolidando as relações socioeconômicas e políticas entre o governo boliviano e o brasileiro:

[...] em 15 de Janeiro 2003, a Embaixada da Bolívia no Brasil comunicou que, no âmbito dos compromissos assumidos na III Reunião da Comissão Mista de Energia Brasil/Bolívia, em 26 de novembro de 2002, no Rio de Janeiro, o Ministro de Hidrocarbonetos e Energia da Bolívia, Eng. Fernando Illanaes, confirmou o interesse do Governo boliviano em que o Governo brasileiro ou suas instituições considerem o financiamento a uma empresa privada para a aquisição de produtos e bens necessários para a implementação do Programa dirigido a dotar 250.000 habitações bolivianas de gás domiciliar. Muito agradeceria informar sobre a oportunidade comercial, suas condições de implementação, empresas bolivianas envolvidas, descrição dos equipamentos a serem fornecidos e eventuais fornecedores brasileiros já identificados (BRASIL, 2003)<sup>83</sup>.

No limiar das questões observadas acima, buscaremos desenvolver, nos capítulos que seguem, como seria a cooperação comercial entre Brasil e Bolívia, tendo como foco o desenvolvimento do capitalismo impulsionado pelo governo brasileiro na Bolívia, a partir dos recursos e financiamentos de empresas privadas para prestar serviços naquele país. Destaco que, frente a esses elementos, evidencia-se a influência que empresas como a Petrobras exercem sobre os processos políticos no Brasil, de forma a favorecer seus interesses públicos/privados como era o caso da implantação de gás domiciliar na Bolívia. Ao mesmo

---

<sup>83</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n° 00022*, da Embaixada de La Paz, 22/01/2003, Caixa 45: Promoção Comercial. Bolívia. Gás Natural. Uso doméstico. Fornecimento de produtos brasileiros.

tempo, a Bolívia tinha o Brasil como um forte aliado em seu processo de desenvolvimento. A Bolívia é produtora de soja, cana e gado na região de Santa Cruz de la Sierra. Além do petróleo, Tarija, situada junto a Chuquisaca e Cochabamba, na região dos vales, concentra as maiores reservas de gás<sup>84</sup>.

Se, por um lado, a eleição de Lula no Brasil fortaleceu a integração de projetos, em geral, e a integração com a Bolívia em particular, por outro, é preciso interpretar a posição da Petrobras na Bolívia e sua relação com as empresas multinacionais que prestavam serviços naquele país, tendo como foco os embates da política externa brasileira com os movimentos sociais indígenas e populares. Para isso, é necessário compreender o processo político boliviano mais de perto: o contexto histórico e social que levou Evo Morales ao poder e à nacionalização dos hidrocarbonetos.

---

<sup>84</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00109*, da Embaixada de La Paz, 03/02/2003, Caixa 45: Política. Interna. Descontentamento nos Departamento do Oriente e Sul do país.

### 3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A ELEIÇÃO DE EVO MORALES AO GOVERNO NA BOLÍVIA (2006–2010)

*“O povo boliviano, de composição plural, desde as profundezas, inspirado nas lutas do passado, na sublevação indígena anticolonial, na independência, nas lutas populares de libertação, nas marchas indígenas, sociais e sindicais, nas guerras da água, e de outubro, nas lutas pela terra e território, e com a memória de mártires, construímos um novo Estado.”* (Constituição Política do Estado da Bolívia, 2009).

Nesta seção, procuro caracterizar a crise econômica e política na Bolívia, no início do século XXI, assim como as lutas políticas diante da ofensiva neoliberal na América Latina. Desse modo, analiso o papel do grupo político liderado pelo Movimiento Al Socialismo, o Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP85), que tem como principal liderança Evo Morales<sup>86</sup>. Para tanto, antes de adentrar o debate sobre o processo que levou à vitória eleitoral de Evo Morales na Bolívia, no ano de 2005, faço uma breve memória das lutas populares e resistências indígenas, bem como dos conflitos sociais contra as políticas neoliberais que levaram à composição de um bloco histórico nacional-popular e indigenista no país, que se configura na construção e na formação do MAS, analisando também o papel deste ao ocupar os principais postos do Estado com a eleição de Morales. Desse modo, tomo como referência três momentos que marcam as lutas na Bolívia, período conhecido como de “guerras” antineoliberais: Guerra da Água, em 2000, Guerra da Coca, em 2002, Guerra do Gás, em 2003, as quais provocaram revoltas populares e indígenas.

---

<sup>85</sup> A sigla partidária eleitoral servia de abrigo ao Instrumento Político pela Soberania dos Povos (IPSP), que tinha sido formado pelas centrais sindicais do campo. No entanto, o MAS ganharia vida própria, pelo menos como símbolo, com o impulso inicial dos produtores da folha de coca do trópico de Cochabamba. Os camponeses liderados por Evo Morales começaram a disputar eleições locais e conquistaram o apoio de setores de esquerda, indígenas e sindicais que tinham protagonizado a luta política (SCHAVELZON, 2010, p. 18-19).

<sup>86</sup> Líder cocaleiro, é o principal nome da oposição boliviana. Eleito Deputado pelo Departamento de Cochabamba pelo MAS (Movimiento al Socialismo), ficou em segundo lugar na penúltima eleição presidencial de (2002), e, em dezembro de 2005, foi eleito Presidente da República da Bolívia no primeiro turno.

Logo no início do século XXI, a Bolívia foi um dos países marcados por algumas das mais fortes mobilizações populares e indígenas na América Latina. Para compreender esse processo, é necessário destacar que o conjunto das mobilizações se deu em meio a uma crise das organizações sindicais que historicamente foram sujeitos das lutas sociais no país, organizadas em torno da Central Operária Boliviana (COB) (KRUSE, 2005, p. 122). Nesse período, o neoliberalismo, com os ajustes estruturais a partir da década de 1980 e as privatizações em 1993, havia produzido alterações no mundo do trabalho — precarização, informalidade e dessindicalização — que geraram dificuldades enormes para a organização sindical tradicional (GONÇALVES, 2015, p. 87).

O avanço das políticas neoliberais e das privatizações chegaram a atingir todas as esferas da vida, até mesmo a água, um bem comum que se tornou instrumento de disputa pelo capital. A Guerra da Água foi considerada a primeira grande revolta popular contra as políticas neoliberais do milênio e teve como ponto de tensão a privatização da água em Cochabamba, entre os meses de janeiro e abril de 2000. A partir das articulações do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) com o governo boliviano, a empresa norte-americana Bretchel, junto com outras multinacionais, fundou a companhia Aguas de Tunari para obter a concessão da distribuição da água na região de Cochabamba e manter o monopólio desses serviços públicos (KRUSE, 2005, p. 65). Nesse período, foi aprovada a Lei 2029, de 4 de setembro de 1999, que trata da privatização da água. Isso não atingia os usuários financeiramente, culturalmente e socialmente, pois tornavam ainda mais precárias as condições de vida dos operários, camponeses, comunidades indígenas, desempregados, donas de casa e toda a população mais pobre da região de Cochabamba. Diante desse cenário de precariedade, formou-se uma articulação de organizações sociais de vários tipos, como a *Coordinadora en Defensa del Agua y la Vida*, uma rede que articulava sindicatos, federações, coletivos estudantis, juntas vicinais, cooperativas de regantes<sup>87</sup> e ambientalistas, que foi o polo aglutinador e de mobilização de todo o processo (GONÇALVES, 2015, p. 88).

No início de fevereiro de 2000, aconteceram mobilizações em defesa do direito à água e contra a referida lei. Diante das tensões sociais, vários manifestantes ficaram feridos e foram encarcerados, e o governo foi obrigado a negociar a revisão da lei, o contrato com a empresa e a liberdade dos manifestantes presos. Destaca-se que as negociações não avançaram de acordo com os anseios dos movimentos, portanto foi organizado um plebiscito

---

<sup>87</sup> Organização que tinha como objetivo promover a criação e auxiliar o desenvolvimento de cooperativas de trabalho com pessoas em situação de vulnerabilidade (SCHAVELZON, 2010, p. 35).

popular autônomo que contou com mais de 50 mil votos: 95% dos votantes posicionaram-se contra a empresa *Agua de Tunari*. Durante o processo de negociação, houve várias prisões de dirigentes, além de diversas mortes de manifestantes, quando o governo colocou na rua a polícia e o Exército, inclusive na região do Altiplano — onde paralelamente a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB) organizava bloqueios de estradas que se expandiam para outras regiões do território boliviano. O governo declarou estado de sítio por três meses, e a COB, com os professores, deflagrou uma greve geral, expandindo o conflito para La Paz (KOHL; FARTHING, 2007, p. 167). Diante das mortes e de centenas de feridos nos diversos conflitos — especialmente com a repercussão da morte de um jovem em Cochabamba, que gerou enorme indignação popular —, o governo sofreu uma derrota e foi obrigado a aceitar as exigências da população: revogar a Lei 2.029, expulsar a empresa *Agua de Tunari* e garantir a liberdade dos presos e o tratamento dos feridos. Conforme indica Raquel Gutiérrez,

O ponto de inflexão da mobilização virá no momento em que os meios de comunicação transmitem a informação de que há jovens mortos. A população se comove. A partir deste momento a vida está em jogo e na memória se aglomeram as seculares experiências coletivas do perigo da morte.

A partir deste momento as pessoas já não falarão mais de defender direitos. O discurso social que vai se tecendo nas barricadas, nas intervenções telefônicas transmitidas pelo rádio, nos gritos de dor dos que carregam os feridos e mortos, será de sanção ao Estado. A morte de um garoto que luta por um bem comum como é a água rompe o espaço de uma economia de demandas e concessões com a qual a população trabalhadora e popular representou sua tensa relação com o Estado durante muito tempo. Com a ameaça à vida que se fecha contra todos os que defendem o bem comum, no imaginário popular o Estado já não é um interlocutor de demandas: é um perigo; é uma ameaça à coletividade, ao sentido de comunidade que todos estão defendendo (2007, p. 174).

Nesse sentido, as jornadas de abril de 2000 se constituíram como um momento importante para que a luta indígena acumulasse força e robustecesse o sentido de coletividade, além de significar a primeira derrota das políticas neoliberais na Bolívia.

Passados cinco meses, em setembro de 2000, acontece um segundo conflito contra o governo neoliberal de Hugo Banzer: uma rebelião indígena se levanta contra as políticas do governo, e a ação executada foi o bloqueio de estradas de acesso a La Paz. Houve uma articulação de vários setores sociais para impossibilitar o acesso a todos os caminhos. A primeira articulação foi feita pela população aimará do Altiplano, majoritariamente camponesa e organizada em sindicatos, articulada em torno de assembleias comunais; em seguida, mobilizaram-se os produtores de coca do Chapare, camponeses sindicalizados e com representação parlamentar, “colonizadores”, trabalhadores urbanos que haviam sido forçados

a ir ao campo por conta do desemprego na região de Santa Cruz, a *Coordinadora* em Cochabamba e os professores sindicalizados na COB e de tradição trotskista, principalmente em La Paz (PRADA, 2001, p. 96-98).

As jornadas nos meses de abril e setembro de 2000 produziram consequências também no terreno eleitoral, com as surpreendentes votações, nas eleições de 2002, de Evo Morales, candidato a presidente pelo *Movimiento al Socialismo* (MAS), assim como de Felipe Quispe, pelo *Movimiento Indígena Pachakuti* (MIP). Diante desse cenário, apresentava-se para os movimentos indígenas a possibilidade cada vez mais real de uma vitória eleitoral. Os resultados foram uma demonstração de que era possível apostar nessa forma de organização — os partidos que representavam a maioria da população teriam condições de governar o país (GONÇALVES, 2015, p. 92-93).

Assim, configuram-se como manifestações de lutas históricas contra o processo de neocolonização e têm sua continuidade com o questionamento da sociedade organizada às políticas neoliberais, somadas ainda à incorporação profunda à luta contra o neocolonialismo nos processos de mobilização social. Foram apresentadas as seguintes pautas: a) revisão da lei de terras na busca pela garantia da propriedade comunal; b) garantia do cultivo da folha da coca, em que os indígenas, organizados em sindicatos ou *ayllus*<sup>88</sup>, utilizam de seus métodos tradicionais de luta, organização e mobilização para alcançar seus objetivos (GONÇALVES, 2015, p. 91).

A partir desse período, pode-se dizer que houve uma convergência de lutas. Após a Guerra da Água, em 2000, a Guerra da Coca, em 2002, tinha como pauta o combate à erradicação forçada e violenta da produção de coca, impulsionada pela política externa norte-americana. E em 2003 ocorre a guerra de maior intensidade e maior visibilidade: a Guerra do Gás, marcada pelas mobilizações e bloqueios em El Alto e La Paz, dando continuidade ao processo de crise política e social que se iniciou no ano 2000. As lutas entre 2002 e 2003 continuaram em todo o país, entre as quais destacam-se: marchas indígenas pela instauração de uma Assembleia Constituinte; bloqueios em diversas regiões do país, principalmente no Altiplano; conflitos no Chapare; paralisações de professores e bancários; marcha de aposentados; ocupações de terras; e bloqueios dos cooperativistas mineiros (GONÇALVES, 2015, p. 95).

---

<sup>88</sup> Tribo indígena da região que lutaram contra o domínio espanhol desde o século XVI, preservando características de autogoverno local, com práticas que favoreceu essas experiências políticas e sociais das comunidades, atuando como esteio para sua permanência ao longo dos séculos de colonização e independência. O tempo político ditado pelos Estados modernos capitalista na região não logrou diminuir ou anular totalmente estas profundas práticas de resistências (ANDRADE, 2011, p. 16).

Gonzalo Sánchez de Lozada, do Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que havia chegado à Presidência da República na Bolívia, após vitória eleitoral em 2002, teve de renunciar ao cargo em outubro de 2003, diante da força crescente das mobilizações. Assume então o poder o vice-presidente, o jornalista Carlos Mesa Gisbert (FRANÇA, 2015, p. 124).

É importante destacar que, no plano econômico, o país enfrentava dificuldades pelos efeitos de crises externas, com os programas de erradicação das plantações ilegais de coca e de combate ao contrabando (reforma das alfândegas), atividades cujos recursos eram manipulados na informalidade. Nesse cenário, a gestão de Sánchez de Lozada foi marcada por conflitos intensos e por crescentes protestos populares, organizados por centrais sindicais, movimentos sociais e indígenas, o que conduziu à rápida deterioração das condições políticas e à renúncia do presidente eleito (FRANÇA, 2015, p. 129). Seu vice, Carlos Mesa Gisbert, mesmo sem apoio consistente do Parlamento, assume o governo com o compromisso de honrar a chamada “agenda de outubro<sup>89</sup>”, isto é, a nacionalização do setor de hidrocarbonetos e a reversão do processo de capitalização e das reformas de cunho neoliberais adotadas na Bolívia desde 1993 (FRANÇA, 2005, p. 129). Em outras palavras, Carlos Mesa assume o governo tendo como objetivo dar uma resposta imediata à medida impopular do governo de Lozada em comercializar o gás natural boliviano para os EUA por intermédio de portos chilenos, pois, numa extremada luta contra as políticas adotadas pelo governo boliviano, as mobilizações haviam conseguido implantar a agenda de outubro, com uma petição que tinha como eixos: a nacionalização dos recursos naturais, industrialização do país e a renúncia de Lozada (IAMAMOTO, 2011, p. 31). Em fevereiro de 2004, Carlos Mesa promulgou uma reforma constitucional que incorporava alguns mecanismos de democracia participativa, como a convocação de referendos e a possibilidade de procedimentos para a convocação de uma constituinte. No mês de julho de 2004, Mesa convocou uma consulta vinculante sobre o tema dos hidrocarbonetos que não contemplava a possibilidade de nacionalização dos mesmos.

O referendo proposto tinha cinco questões: a primeira indagava sobre a necessidade de alterar a lei de hidrocarbonetos; a segunda, sobre o Estado ter direitos sobre os hidrocarbonetos após sua extração do solo; a terceira, sobre a necessidade de restabelecer a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como controladora do setor; a quarta, se o Estado deveria utilizar o gás como estratégia para recuperar sua saída soberana ao

---

<sup>89</sup> Refere-se à marcha realizada em 22 de outubro na cidade de La Paz. A marcha pela paz na Bolívia, reuniu centenas de pessoas no Cenáculo do Espírito Santo localizado na Calle Ayacucho, onde foi o ponto de partida. Os participantes da marcha clamavam pela paz no país, devidos os conflitos sociais.

mar; e a quinta, sobre se o gás deveria ser exportado mediante o pagamento pelas multinacionais de impostos de 50% sobre os lucros e com o investimento dos recursos arrecadados em saúde, educação e infraestrutura (CUNHA FILHO, 2011, p. 163-164).

Muitos movimentos que participaram da Greve Geral, como a *Federación de Juntas Vecinales de El Alto* (FEJUVE) e a COB, convocam boicote ao referendo, enquanto Morales e o MAS chamaram pelo voto “Sim” às três primeiras perguntas e “Não” às duas últimas. O resultado foi uma abstenção de cerca de 40%, fortalecendo os que pregaram o boicote. Já a vitória do “Sim” a todas as cinco perguntas foi utilizada como argumento em torno do que teria sido uma vitória do presidente Mesa, enquanto, por outro lado, atestavam o poder de convocatória do MAS (CUNHA FILHO, 2011, p. 164).

Entretanto, diante da postura do presidente Mesa de não atender às demandas aprovadas no referendo, rompeu-se a confiança dos movimentos sociais no governo, o que levou ao retorno dos protestos e bloqueios liderados pelo MAS no ano de 2005. Desse modo, as lutas que levaram à vitória de Evo Morales e do MAS resultaram de um percurso construído ao longo de quinze anos para consolidar o MAS como principal instrumento político, um partido que conseguiu ultrapassar o âmbito do campesinato. Evo Morales foi a liderança a abrir caminho aos camponeses inicialmente na COB. No ano de 1995, em aliança com a *Izquierda Unida*, Morales lançou o movimento nas eleições municipais, conquistando a maioria das cadeiras na sua região, Cochabamba.

Em 1997, os cocaleiros foram eleitos para ocupar, pela primeira vez, quatro cadeiras no Parlamento, tendo sido Evo Morales o mais bem votado nas eleições parlamentares. Em 1999, o MAS foi o partido que mais avançou nas eleições municipais, tendo a maioria das votações nas áreas rurais. No ano de 2001, uma aliança política dos partidos tradicionais — Movimento Nacionalista Revolucionário (MRN), Ação Democrática Nacionalista (ADN), Movimento Bolívia Livre (MBL) e outros — foi articulada para expulsar Evo Morales do Parlamento, utilizando-se de acusações que posteriormente se mostraram inverídicas, como envolvimento com o tráfico e responsabilidade pelas mortes nos protestos. No entanto, no ano de 2002, a popularidade indígena do MAS havia crescido e, nas eleições presidenciais, o partido ficou em segundo lugar nas votações contra Gonzalo Sánchez de Lozada, do MRN (URQUIDI, 2007, p. 17-18).

O governo de Mesa passa então a enfrentar uma crise institucional, com fortes manifestações de rua e bloqueios de estradas, culminando com a expulsão da empresa *Agua*

*Del Illmani*<sup>90</sup> do território boliviano. Neste cenário político de instabilidade e de crise econômica, o povo boliviano chega a questionar o papel das instituições. Em entrevista<sup>91</sup> de Evo Morales se lê:

[...] o povo confia nas instituições, porém não confia no representante das instituições. Lutamos pela democracia, porém lamento muito que os representantes de qualquer instituição democrática, como do poder executivo, do legislativo, não respondam às aspirações do povo. Esse é o tema de fundo, porque uma coisa se diz nas campanhas eleitorais e outra coisa se faz. Prometem uma coisa ao povo e não cumprem as promessas fazendo o que interessa ao grupo do poder. Essa é a diferença, e por isso começam as transformações profundas, pacíficas na democracia, e nós decidimos passar dos protestos às propostas. Porém, se nossas propostas não são atendidas nem entendidas, então vêm os protestos. E nessa conjuntura política é importante que as propostas venham acompanhadas de protestos para que haja transformação na democracia, e, sobretudo, por meio do diálogo (*apud* VILARINO, 2005, p. 337).

Tal contexto de instabilidade política e conflitos sociais, caracterizado pelo enfraquecimento generalizado das instituições do Estado durante a gestão de Mesa, levou à sua renúncia em 9 de julho de 2005, menos de vinte meses após assumir o cargo. Além das lutas intensificadas pelo território boliviano, ao mesmo tempo debatia-se no Congresso a aprovação da nova Lei dos Hidrocarbonetos baseada no resultado do referendo do ano de 2004. Aprovou-se, sob forte pressão popular e com a atuação parlamentar do MAS, uma versão diferente do anteprojeto enviado pelo presidente, que em seguida recusou-se a sancioná-la.

Esta recusa, seguida de novos protestos massivos exigindo a nacionalização do gás ao longo de maio e início de junho de 2005 foram a gota d'água para a renúncia do Presidente Carlos Mesa. Como os presidentes do Senado e da Câmara encontravam forte rejeição popular, quem assume o cargo é o presidente da Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Veltzé<sup>92</sup>, que ocupou o cargo apenas para conduzir o processo eleitoral. O mandato de Veltzé findou em 22 de janeiro de 2006, com a posse de Evo Morales Ayma (FRANÇA, 2005, p. 129-130).

<sup>90</sup> Empresa de origem francesa que explorava os serviços de água e esgotos na cidade de El Alto, vizinha do Departamento de La Paz. Uma paralisação na cidade onde se situa o principal aeroporto da região, acompanhada de barricadas nas ruas levaram o presidente Carlos Mesa a anunciar a revogação do contrato e a substituição da empresa francesa por uma estatal.

<sup>91</sup> Entrevista concedida a Ramón Casas Vilarino, no gabinete do deputado Evo Morales Ayma, na Câmara dos Deputados em La Paz, no dia 19 de janeiro de 2005. A tradução, a transcrição e as notas explicativas são do entrevistador (2005, p. 347).

<sup>92</sup> Na opinião de analistas políticos do Grupo Comuna à imprensa, o Presidente Rodríguez Veltzé teve o mérito de utilizar seus poucos meses de mandato para conduzir o país a novo processo eleitoral de maneira equilibrada, apartidária e frequentemente caracterizada por uma firmeza que Carlos Mesa não lograra demonstrar.

Desse modo, para interpretar as intensas lutas dos indígenas, dos camponeses e dos trabalhadores contra as políticas de austeridade dos governos anteriores na Bolívia, bem como a vitória eleitoral de Evo Morales, adotei como pilares de análise no estudo as estratégias adotadas para a materialização da coalizão de forças políticas em torno do MAS-IPSP, as intervenções políticas que refletiam nas disputas institucionais, a resistência popular e os conflitos internos que conduziram à vitória eleitoral na Bolívia. É preciso entender o papel do movimento de “cocaleros”<sup>93</sup> no enfrentamento aos governos que antecederam a eleição de Evo Morales em 2005 à Presidência, pois, na Bolívia, estes movimentos sempre tiveram uma atuação política de enfrentamento, como no caso da região de Chapare, quando o governo de Sánchez de Lozada agiu para dobrar o movimento e isolar politicamente Evo Morales, como indicado abaixo:

[...] bloqueio de estrada na região do Chapare, Departamento de Cochabamba, onde estão concentradas as plantações ilegais de coca. Apesar do tráfego na estrada de La Paz-Santa Cruz, que passa pela região, ter diminuído cerca de 90%, o movimento dos ‘cocaleros’ não ameaça, até o momento, o abastecimento das cidades, como ocorreu em 2000, durante a ‘Guerra da Água’. O Movimento ao Socialismo (MAS), partido do líder ‘cocalero’ e deputado Evo Morales, declarou-se disposto a retomar o diálogo com o governo, na condição de que as negociações incluam outros setores ‘que tienen conflicto en el país’ como aposentados, sem-terra e professores. Sánchez de Lozada, no entanto, permanece inflexível em sua política de não negociar sob pressão e “pisar fuerte” no Chapare. [...] A estratégia do Governo de isolar Evo Morales poderá ver-se prejudicada pela repercussão que venha a ter o triste acidente rodoviário em que faleceram 11 aposentados, que haviam viajado à cidade altiplânica de Calamarca para protestar contra o baixo valor de suas pensões. A polícia abordou o ônibus que os trazia de volta a La Paz e que se acidentou. Os líderes dos pensionistas atribuem ao Governo a responsabilidade pelas mortes, ocorridas justamente após o embarque de Sánchez de Lozada para Quito, quando anunciara que a situação estava sob controle [...]. Os enfrentamentos continuaram ocorrendo na região do Chapare (BRASIL, 2003)<sup>94</sup>.

Pode-se perceber como se materializavam as tensões políticas entre os grupos a partir do trecho: “apesar dos apelos dos ‘facilitadores’ de negociação, como a Igreja Católica e a Defensoria do Povo, Sánchez de Lozada mantém-se irredutível em sua posição de não negociar enquanto os bloqueios continuarem” (AHI, 2003). Além das demandas dos “cocaleros”, Evo Morales reivindicava a inclusão na pauta de outras questões referentes aos direitos dos trabalhadores, como era o caso dos aposentados e de outros movimentos sociais:

<sup>93</sup> Movimento liderado por Evo Morales, popularmente conhecido como movimento *cocalero*. Inicialmente formado por camponeses *quíchuas*, que se deslocaram para Cochabamba a fim de encontrar uma alternativa de sobrevivência, com o fim das utopias libertárias que por consequência resultou na nova política boliviana, fez crescer o desemprego, a recessão econômica e o setor mais organizado do país. Assim, o proletariado mineiro é uma unidade que congrega as seis Federações do Trópico de Cochabamba. (URQUIDI, 2007, p. 169)

<sup>94</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00054*, da Embaixada de La Paz, 16/01/2003, Caixa 45: Bolívia. Política Interna. Enfrentamento no Chapare.

[...] Evo Morales insiste em incluir outros temas além da coca, como a questão dos aposentados, embora representantes deste movimento de aposentados tenham apenas um interesse, ao contrário de outros movimentos sociais. [...] agrava-se a confrontação com os ‘cocaleros’, a situação parece haver chegado a um impasse, uma vez que nem o governo aceita negociar enquanto houver bloqueios, nem os ‘cocaleros’ mostram-se dispostos a permitir o trânsito nas estradas. Evo Morales está elevando perigosamente o tom de seus ataques ao governo. [...] chegou a declarar que sua intenção é ‘acabar com o governo autoritário de Gonzalo Sánchez Lozada’. O líder ‘cocalero’ *não parece importar-se com o fato de que se está colocando em rota contrária à tendência predominante no Continente de respeito absoluto às normas democráticas e constitucionais* (BRASIL, 2003, grifo nosso)<sup>95</sup>.

Nesse sentido, a luta contra os planos do governo de retirada de direitos dos indígenas e trabalhadores foi central para as derrotas dos governos anteriores. Os movimentos organizados, como COB, CSUTCB, os regantes, a *Coordinadora del Gas* e a *Federación de Juntas Vecinales* (FEJUVE), impulsionaram o processo de mobilização em busca da nacionalização dos hidrocarbonetos. Uma demanda de caráter nacional, propositiva e de conteúdo estrutural, o que marcou um salto qualitativo no movimento, que saiu da pauta defensiva em direção a um nível ofensivo e nacional (GARCÍA, 2013, p. 57).

Com o movimento crescente pelo país e chegando a outros setores, na ampla disputa de hegemonia, Evo Morales organiza, a partir do MAS, o que foi denominado como “Estado Maior dos Povos”, uma articulação popular que permitiria ampliar a pauta e a organização para além dos cocaleros. Morales, então, deu um prazo de 48 horas para que o governo atendesse ao amplo leque de reivindicações, que tinha como eixos principais: não exportação de gás pelo Chile, repúdio à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), reversão das capitalizações, pausa na erradicação das plantações de coca, entre outros. Apesar da ampliação da articulação política perante diversos setores, a radicalização dos bloqueios vistos como atos violentos afastava os segmentos moderados da oposição urbana branca e mestiça, essenciais para quem desejasse apresentar-se como opção viável de governo. Além de não conseguir interlocução com o Parlamento, o movimento enfrentava um governo incapaz de alterar os rumos da política de erradicação da coca por pressão norte-americana e que via no conflito oportunidade de derrotar seu principal inimigo político, qual seja, o movimento dos cocaleros (BRASIL, 2003)<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00061*, enviado da Embaixada de La Paz, 17/01/2003, Caixa 45: Arquivo Histórico do Itamaraty: Bolívia. Política Interna. “Enfretamento entre Governo e cocaleros”.

<sup>96</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00067*, da Embaixada de La Paz, 21/01/2003, Caixa 45: Bolívia. Política Interna. Crise no Chapare.

Uma série de problemas atingia o governo do presidente Carlos Mesa, dentre eles a falta de uma arena específica para a discussão de problemas políticos. O Parlamento, que deveria ser esse foro, mostrava-se inoperante, e a busca de soluções alastrou-se para as ruas e incorporou novos sujeitos políticos (setores da classe média e intelectuais) nos protestos, dificultando ainda mais a tarefa do presidente. Assim, agravava-se na Bolívia o quadro de instabilidade política.

O modelo institucional da chamada “democracia pactuada”, inserida na Constituição boliviana de 1976, exauria-se. Tal modelo determinava que, se nenhum dos candidatos alcançasse a maioria absoluta de votos, a decisão deveria ocorrer em um segundo turno congressional. Esse dispositivo passou a ser decisivo nos resultados eleitorais da disputa pela presidência boliviana. Entretanto, na eleição de 1989, Jaime Paz Zamora (MIR), terceiro colocado nas urnas, seria eleito presidente pelo Congresso. Ao romper o acordo inicial de apoiar a candidatura de Hugo Bánzer, da Ação Democrática Nacionalista (ADN), o MNR lançou Gonzálo Sanchez de Lozada, o Goni, que, após vencer Bánzer e Paz Zamora pelo voto popular, acabou derrotado pela união de MIR e ADN no Parlamento.

Com a Reforma Constitucional de 1994, seria alterado o artigo 90 da Constituição, restringindo a disputa no segundo turno congressional aos dois primeiros colocados na eleição direta, caso nenhum dos candidatos obtivesse maioria absoluta pelo escrutínio popular. Em meio a essa conjuntura, a crise do neoliberalismo e os episódios da Guerra da Água, da Guerra da Coca e da Guerra do Gás, construiu-se um terreno propício para o fim do “pacto pela democracia” e do período de suposta estabilidade política na Bolívia<sup>97</sup>. Até então este havia sido o método encontrado pelas elites como forma de convivência para pôr fim a períodos de instabilidade política e intervenções de governos civil-militares, a partir do final da década de 1970. Agora o dispositivo já não funcionava mais. Tal modelo consistia no revezamento entre os maiores partidos representantes das elites, num pacto firmado na constituição que determinava a escolha do presidente pelo Parlamento toda vez que nenhum dos candidatos alcançasse a maioria absoluta dos votos em primeiro turno por decisão popular (VIANA, 2016, p. 19-20).

Percebe-se, assim, que se tratava de um pacto entre as classes dominantes que buscavam garantir um quadro de estabilidade política, e não um acordo social em que todos os sujeitos políticos pudessem ser considerados a partir da participação popular. Mesmo o

---

<sup>97</sup> Nesse contexto, as renúncias de Sanchez de Lozada e, posteriormente, de Carlos Mesa abriram o caminho para o triunfo dos movimentos sociais, com a chegada de Evo Morales e do MAS ao poder em 2005, representando o primeiro indígena a governar um país na América do Sul (VIANA, 2016, p. 19).

voto direto acabava sendo mediado pela decisão de quem detinha a maioria parlamentar (AHI, 2004). Tal acordo só era possível porque também havia uma compreensão comum de que a solução para os problemas bolivianos passava pelo atendimento dos interesses do mercado, por parte dos partidos principais (ADN, MIR, MNR, secundários União Cívica de Solidariedade – UCS, Consciência da Pátria – CONDEPA) deste pacto<sup>98</sup>. O sistema funcionou até que, no final do século XX, começaram a aparecer os primeiros questionamentos, principalmente porque a pobreza não era sequer atenuada (BRASIL, 2004)<sup>99</sup>.

Foi assim que, no ano de 2000, explodiu a Guerra da Água em Cochabamba. A “guerra” desencadeada por aumentos que a concessionária local, subsidiária da construtora norte-americana Bechtel, quis impor foi um sinal de que o modelo de “democracia pactuada” empregado pelas elites começava a ruir.

Durante os meses de maio a junho de 2005, as diversas organizações do campo nacional popular provocaram bloqueio de estradas e marchas contra o programa neoliberal e os partidos da ordem ADN, MIR e MNR, UCS, CONDEPA, os quais se posicionavam contrários à convocação da assembleia constituinte. Na verdade, houve, por um lado, uma conjugação de desgastes políticos dos setores que apoiavam os pactos governamentais e, por outro, uma articulação de esquerda em torno do projeto do MAS-IPSP, liderado por Evo Morales. Além dos movimentos sociais que se articulavam, existia o Grupo Comuna<sup>100</sup>, que era composto por intelectuais bolivianos, surgido com suas sessões de debates e publicações sobre a conjuntura local. No ano de 2005, um dos intelectuais membros do Comuna, Álvaro García Linera<sup>101</sup>, foi indicado candidato a vice-presidente na chapa apresentada pelo MAS.

---

<sup>98</sup> O pacto foi organizado entres os Partidos de bases sociais atreladas à política neoliberal que encetam no Parlamento e Senado uma luta conta os diretos dos trabalhadores, além de possuírem ministros envolvidos em denúncia de corrupção (VILARINO, 2005, p. 339).

<sup>99</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00681*, da Embaixada de La Paz, 17/05/2004, Caixa 41: Bolívia. Política Interna. Debate dos problemas políticos. Dificuldades do Presidente Mesa.

<sup>100</sup> Grupo composto por Raquel Gutiérrez, Álvaro García Linera, Luis Tapia e Raul Prada, ao qual se agregou Óscar Vega Camacho. O grupo surge com o retorno da prisão, em 1988, de Gutiérrez e Álvaro García, motivados pela vinculação ao *Ejército Guerrillero Tupac Katari* (EGTK). As reuniões aconteciam semanalmente, no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, para discutir a conjuntura política boliviana e promover a publicação de uma série de livros. Desde as eleições de Evo Morales, afloraram divergências políticas quanto à avaliação do governo e que motivaram a saída de boa parte dos participantes do grupo Comuna. Entretanto, Tapia, ligado a um setor mais autonomista, permaneceu no grupo e manteve suas atividades (GONÇALVES, 2015).

<sup>101</sup> Álvaro García Linera é matemático e sociólogo, estudioso dos movimentos sociais contemporâneos, militante de esquerda e ex-guerrilheiro, intelectual e professor na Universidade Pública da Bolívia. O candidato na chapa de Evo Morales era um influente analista político na mídia televisiva e foi e tem sido um instrumento fundamental da aliança dos camponeses e dos movimentos sociais com as classes médias urbanas e setores mais progressistas do empresariado. Neste sentido, a imagem de García tem emprestado ao MAS um caráter

Com a eleição de Morales e Linera, o governo boliviano se configurava, desse modo, como um governo de cunho popular, cujo presidente era oriundo das lutas populares e, ao mesmo tempo, era o primeiro indígena a ocupar este cargo num país de amplas maiorias indígenas. Somam-se a essa trajetória as elaborações teóricas desenvolvidas para o programa de governo pelo Grupo Comuna, considerado por grande parte da sociedade boliviana como os intelectuais orgânicos do processo (GONÇALVES, 2015, p. 106).

No item que segue, destaco a importância da formação do bloco histórico nacional-popular e indigenista que se forjou tendo como referência as lutas que atravessaram a Bolívia ao longo dos séculos e a eleição de Evo Morales à Presidência da República. Também discorro sobre como os setores mobilizados disputaram a composição social do aparelho de Estado, em contraposição à política das elites que ocupavam os governos anteriores.

### **3.1 O governo de Evo Morales: configuração do novo bloco histórico nacional-popular e indigenista no poder**

Nesta seção, exponho o papel da formação de um novo bloco histórico nacional-popular e indigenista. Para tanto, faz-se necessário não perder de vista o papel das classes fundamentais, a saber, a burguesia e o proletariado, e o resultado da sua capacidade de articular um projeto político de classe, com programa e ideologia disseminados como valores hegemônicos. É importante destacar que a Bolívia foi o primeiro país latino-americano a consolidar uma liderança política indígena na Presidência da República. O projeto político do MAS tinha como escopo “a nacionalização sem confisco” dos hidrocarbonetos como fonte de financiamento para um novo programa de desenvolvimento, tendo como objetivo reativar a produção nacional mediante o incentivo às pequenas e às médias empresas e ao pequeno agricultor, além do programa social de acabar com o analfabetismo no país em trinta meses, através da institucionalização de um programa de educação de impacto e abrangência nacionais (URQUIDI, 2007, p. 10-11).

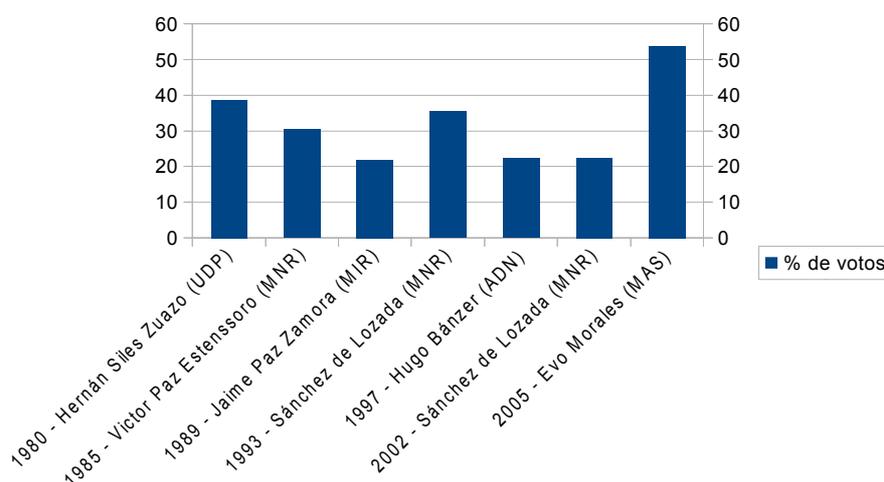
Desse modo, os diversos setores sociais mobilizados nas lutas indígenas, camponesas, de professores, bancários, aposentados, intelectuais críticos, setores da classe média se defrontam com a efetiva tarefa de governar um país. É no contexto histórico dos protestos entre os anos de 2000 e 2005 que um governo popular é eleito com a chegada de

---

de organização sem o ranço do sindicalismo, e nem radical, com um componente de partido nacional e de consenso (URQUIDI, 2007, p. 16).

Evo Morales à Presidência da República na Bolívia (2005). Evo Morales não se configura apenas pelo fato dele ser o primeiro indígena a assumir a presidência da Bolívia, um país de cultura e composição étnica predominante indígena e mestiça, mas é também o primeiro presidente, desde a redemocratização do país, a ser eleito diretamente pelo voto popular, sem precisar passar por ratificação congressional, conforme demonstra o gráfico abaixo de votação:

Gráfico 1 – Resultados eleitorais pós-redemocratização na Bolívia



Fonte: Elaborado a partir de dados disponíveis em Mesa Gisbert (2006).

O processo eleitoral é indissociável do período de fortes turbulências sociais por que passou a Bolívia no período anterior à eleição de Morales e que levou à reversão de privatizações, garantia de políticas públicas, expulsão de multinacionais, renúncias presidenciais e à convocação de eleições antecipadas (CUNHA FILHO, 2011, p. 151).

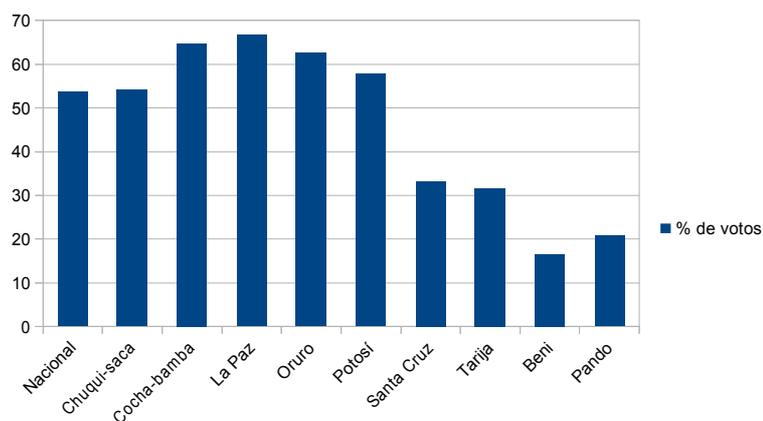
Além disso, é necessário observar, diante dos dados apresentados, que a escolha do novo presidente na Bolívia foi garantida pelo voto popular em primeiro turno por maioria absoluta. A conquista da maioria absoluta evitou que se precisasse ratificar a escolha do novo presidente pelo Congresso, o que ocorria quando o eleito obtinha menos da metade dos votos. O mecanismo de ratificação pelo Congresso tinha gerado, nos últimos vinte anos, diversas formas de clientelismo partidário, de troca de favores políticos e econômicos entre congressistas e partidos, o que acabava por provocar uma anulação progressiva da decisão pelo voto popular. A eleição de Evo Morales, por maioria absoluta, expressou a vontade soberana do voto popular, representada pela aspiração de um governo que se apresentava

contra a corrupção, em favor de projetos nacionalistas e contrário às políticas neoliberais (URQUIDI, 2007, p. 12-13).

Não obstante a maioria absoluta, a apuração dos votos demonstrou uma distribuição desigual entre os povos situados no ocidente e os do oriente boliviano, conhecido como “Meia Lua produtiva”. No ocidente, região mais populosa e pobre do território, onde estavam majoritariamente os povos indígenas, trabalhadores rurais e setores populares urbanos, Evo Morales obteve 64% dos votos. Já no oriente, região onde se encontrava concentrado o setor produtivo relacionado com a agricultura, a pecuária e a produção de hidrocarbonetos, e onde há uma maior presença étnica de ascendência europeia, Morales obteve apenas 30,7% dos votos.

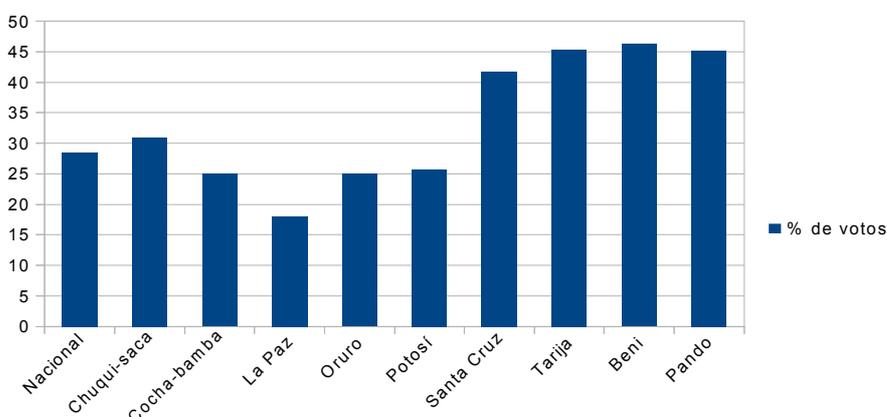
Fica, portanto, demonstrada uma clara divisão regional, a partir de aspectos políticos e econômicos, relacionados com a influência de classe e étnico-racial conforme é possível ver na distribuição eleitoral dos votos, de acordo com os gráficos abaixo:

Gráfico 2.1 – Votação dos quatro primeiros colocados do MAS, eleições 2005 (em % do eleitorado), por Departamentos.



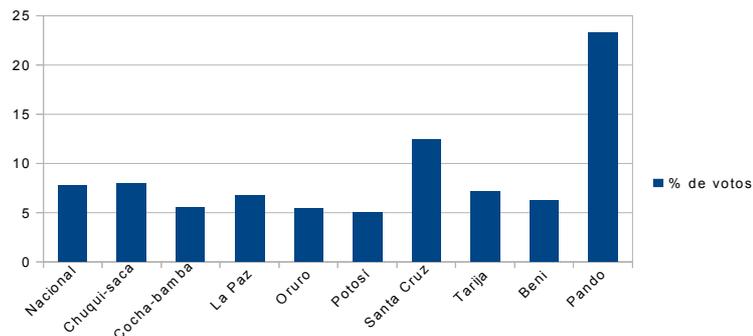
Fonte: Elaborado a partir dos resultados dos dados da Corte Nacional Eleitoral da Bolívia (CNE).

Gráfico 2.2 – Votação do Poder Democrático e Social (PODEMOS) na eleição de 2005



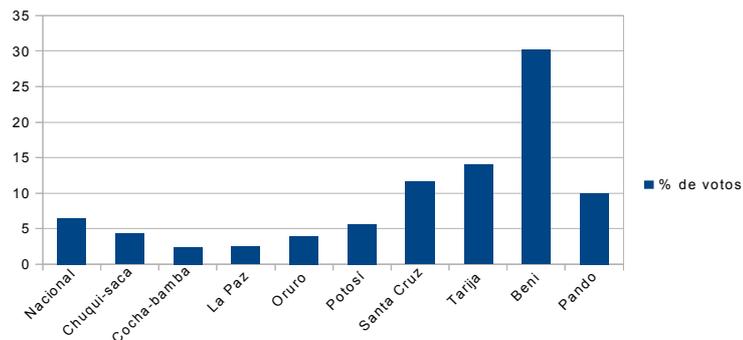
Fonte: Elaborado a partir dos resultados dos dados da Corte Nacional Eleitoral da Bolívia (CNE).

Gráfico 2.3 – Votação da Unidade Nacional (UN) na eleição de 2005



Fonte: Elaborado a partir dos resultados dos dados da Corte Nacional Eleitoral da Bolívia (CNE).

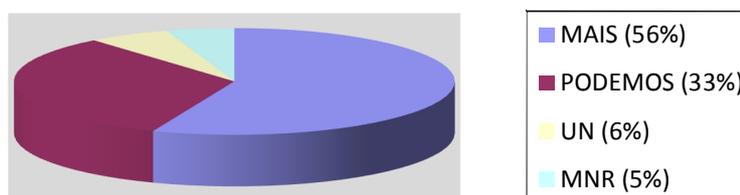
Gráfico 2.4 – Votação do Movimento Nacionalista Revolucionário (MRN) na eleição de 2005



Fonte: Elaborado a partir dos resultados dos dados da Corte Nacional Eleitoral da Bolívia (CNE).

Além da vitória eleitoral para a Presidência da República, o MAS obteve as seguintes votações: maioria absoluta para a Câmara dos Deputados (73 deputados de 130) e a segunda maior bancada no Senado (12 senadores de 27) (AHI, 2005). Assim, o MAS assume o comando como o partido mais importante do país e, a essa altura, o único com real enraizamento em todo o território nacional.

Figura 1 – Composição da Câmara dos Deputados (2006–2010)



Fonte: Corte Nacional Eleitoral da Bolívia (CNE).

A partir desses dados, verifica-se que, nesse processo eleitoral, houve a derrocada do MNR e a ascensão de partidos que antes eram secundários, mas passaram a ocupar o espaço eleitoral a partir da insatisfação com a política dos partidos neoliberais, como era o caso do PODEMOS (Poder Democrático e Social) e a UN (Unidade Nacional). Desse modo, a vitória eleitoral do MAS é estendida ao parlamento.

Desse modo, na pesquisa, tentamos traçar uma caracterização do governo de Evo Morales, buscando entender o processo político boliviano dos últimos anos como um processo progressivo de construção de hegemonia. Assim, buscamos analisar como se constitui o novo bloco histórico nacional-popular e indigenista, que permitiu o início da transição do sistema político anterior para a nova composição político-social, bem como a tentativa do novo grupo político de consolidar-se por meio da construção de uma nova institucionalidade. Segundo Gramsci, o conceito de bloco histórico, “[...] unidade de contrários e distintos, é uma categoria que dilui a separação entre estrutura e superestruturas no interior de uma totalidade orgânica. Assim, hegemonia é caracterizada como o invólucro que sustenta o bloco histórico (GRAMSCI, 2000, p. 26-27).

Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, entender a constituição do bloco histórico nacional-popular e indigenista, que chega ao governo por meio de enorme apoio para, em seguida, analisar como vai se consolidando a hegemonia desse bloco no poder. A noção de nacional-popular tem suas raízes na obra de René Zavaleta Mercado e deriva de outro importante conceito desenvolvido para explicar a Bolívia, caracterizado por Zavaleta como *sociedade abigarrada*<sup>102</sup>, composta por muitas sociedades e civilizações justapostas, com tempos socioeconômicos distintos e na qual nenhuma delas é capaz de impor sua hegemonia completamente sobre as outras. Neste sentido, entender o processo pelo qual se deu a colonização espanhola no território que viria a constituir a Bolívia explica um pouco a

<sup>102</sup> *Abigarrado*, em espanhol, seria traduzido ao português como variegado, feito de retalhos justapostos. Como a tradução parece perder um pouco do sentido original, opto por manter segundo Cunha Filho o termo no original (CUNHA FILHO, 2011, p. 154).

gênese desse tipo de sociedade em que, além do processo violento de conquista, em grande medida os colonizadores se adaptaram a formas de governo e extração de excedente econômico das civilizações autóctones em vez de buscar uma reconstrução social mais profunda da colônia que lhe conferisse alguma unidade nacional estável (KLEIN, 2003). Desse modo, nascia um Estado praticamente sem nação, com hegemonia bastante limitada espacialmente e incapaz de impor sua soberania de maneira incontestada em grande parte do território pelo qual era oficialmente responsável (ZAVALETA MERCADO, 1986, p. 65). Durante a Guerra do Pacífico (1879-1883), por exemplo, era uma das principais causas do recorrente drama boliviano de perdas territoriais para seus vizinhos. Desse modo, a expressão nacional-popular indica uma conjugação de movimento e governo que, ao longo da história boliviana, tinha como objetivo a construção na Bolívia de um Estado real, numa verdadeira relação entre sociedade civil e política, entre Estado e nação (CUNHA FILHO, 2011, p. 155).

O conceito nacional-popular para Zavaleta referia-se a movimentos policlassistas de democratização efetiva do Estado boliviano, entendendo democratização para além do sentido institucional do termo, como a criação de uma nação boliviana efetiva, autodeterminada pela sociedade civil e com real controle sobre o território e os seus recursos naturais (CUNHA FILHO, 2011, p. 155). Neste sentido, o caráter policlassista do termo nacional-popular pode ser verificado pela própria natureza “*abigarrada*” da sociedade boliviana, que, devido a essa característica, inviabilizaria movimentos de corte puramente classista. Isso não significa que as massas populares não tenham tido em suas composições a presença de algum núcleo classista que as liderasse e centralizasse a natureza das convocatórias e jornadas de luta. No período estudado por Zavaleta, por exemplo, teria sido o proletariado mineiro a liderar o processo, mas o movimento nacional-popular tinha necessariamente que ser sempre mais amplo que esse núcleo central. E era essa amplitude que lhe permitia associar-se com a outra corrente fundamental da história insurrecional da Bolívia que é o indigenismo.

É preciso, pois, caracterizar o movimento indigenista para interpretar o bloco histórico na Bolívia. O termo indigenismo, conforme aqui colocado, refere-se ao conjunto de revoltas e levantes indígenas que vão desde o cerco de La Paz por Tupac Katari, em 1780-1781, às tropas de Pablo Zárate “Willka”<sup>103</sup>, na Guerra Federal de 1899, e aos Ponchos Rojos

---

<sup>103</sup> Ao assumir o nome de Willka, juntou-se aos defensores da causa federalista liderada por José Manuel Pando, mais tarde presidente da Bolívia, cuja principal preocupação era transferir a capital de Sucre para La Paz. Mas Zárate Willka e os indígenas exigiram mudanças sociais, incluindo o retorno das terras comunais aos índios. A revolta tornou-se violenta e alargou-se. Entretanto, após a captura de Zárate Willka em abril de 1899, a revolta entrou em colapso (RIVERA CUSICANQUI, 1987, p. 66-67).

de Achacachi<sup>104</sup> dos dias atuais. Inclui também movimentos intelectuais e culturais, como o movimento indígena de Fausto Reinaga<sup>105</sup> e as várias correntes do chamado Katarismo<sup>106</sup> dos anos 1970-80. Esses movimentos tinham e têm em comum a reivindicação de uma identidade ancestral pré-colombiana e das rebeliões indígenas da primeira metade do século XX<sup>107</sup> (RIVERA CUSICANQUI, 1987, p. 66).

É importante destacar que a ideia de organizar-se em torno de um bloco-histórico estava diretamente relacionada à luta por demandas setoriais, como o caso das lutas organizadas em torno das Federações dos Plantadores de Coca do Trópico de Cochabamba, e que foram o embrião da formação do MAS, não um partido de tipo clássico, mas um que se fundou a partir da atuação política de Evo Morales.

Como foi dito, a Bolívia é um país que, ao longo de duas décadas, viveu uma “democracia pactuada”. Nesse sentido, a ideia de os sujeitos do movimento popular se organizarem em partido político passou a se relacionar a princípio muito mais com a canalização direta das lutas para evitar a manipulação por políticos e partidos tradicionais nos quais os movimentos não tinham confiança política (CUNHA FILHO, 2011, p. 157). Ressalte-se que, na Bolívia, já tinha havido anteriormente tentativas de conformação de partidos políticos exclusivamente indígenas e/ou camponeses como, por exemplo, o Partido Índio de Fausto Reinaga da década de 1960, os vários partidos kataristas dos anos 1980-90 ou o Eixo Pachakuti do início dos anos 1990, todos obtendo resultados eleitorais muito baixos e durando poucos anos. A única exceção foi o Movimento Revolucionário Tupac Katari de Libertação (MRTKL), que se aliou ao MNR nas eleições presidenciais de 1993 e chegou à vice-presidência com o intelectual aimará Victor Hugo Cárdenas (CUNHA FILHO, 2011, p. 157).

---

<sup>104</sup> Movimento da Comunidade Aymara-Quecha, que tem como ação política a manutenção da cultura original e na reconstrução das formas de organização Ayllu com a estrutura comunal. Disponível em: <<http://www.achaca.chi.com/p/ponchos-rojos>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>105</sup> Intelectual boliviano indigenista de orientação marxista, autor de uma extensa obra. Em seu livro *El pensamiento índio*, procura demonstrar a diferença entre o pensamento europeu (ocidental) e o pensamento índio (antiocidental) (FREITAS, 2015, p. 2).

<sup>106</sup> Foi um movimento político-cultural aimará iniciado na década de 1970 e que buscava a revalorização da cultura e da identidade indígena subsumida na identidade camponesa como política oficial de Estado a partir da Revolução de 1952, dando origem a diversos grupos e partidos políticos de importâncias variadas e tendo papel fundamental na reconstrução da identidade indígena como fator político na Bolívia (CUNHA FILHO, 2011, p. 155).

<sup>107</sup> Esses movimentos, embora tenham organizado lutas independentes uns dos outros, partilhavam objetivos comuns na luta pela posse da terra e resistência à expansão do latifúndio sobre as terras comunitárias, além dos métodos adotados como: ocupações, greves de “braços caídos”, luta judicial pela posse comunal em grau elevado de resistência e luta.

A formação do MAS nas eleições de 2002 era composta quase exclusivamente de cocaleiros e tinha sua base eleitoral restrita a Chapare<sup>108</sup>. Após as eleições de 2002, e com as lutas focadas em torno das “guerras” da Água, da Coca e do Gás, o MAS conseguiu expandir sua penetração eleitoral nos Departamentos de La Paz, Oruro e Potosí, além de Cochabamba (CAMARGO, 2006, p. 203). No ano de 2005, o MAS se consolidava como o partido mais importante da Bolívia. Embora seu núcleo dirigente estivesse atrelado ao movimento cocaleiro, o MAS não restringiu seu discurso a demandas meramente camponesas ou indígenas, o que permitiu acumular força diante das mobilizações sociais mais amplas na Bolívia. Para Álvaro García Linera, o MAS sempre se destacou por sua capacidade de recolher a memória nacional popular, militante marxista forjada nas décadas anteriores, o que lhe tem permitido uma maior aceitação urbana, multisetorial e plurirregional, além de sua capacidade de convocação e mobilização social (LINERA, 2010, p. 390).

A aliança alcançada entre os setores populares e os setores politizados da classe média, em meio às condições gerais, objetivas e subjetivas, foi que permitiu, a um só tempo, a eleição de Morales e o início de um processo em que se constitui uma nova hegemonia ou o “momento constitutivo”, nas palavras de Urquidi (2007), que se refere ao momento originário a partir do qual a população assume uma nova postura ideológica e toma para si novas tarefas históricas a fim de transformar o futuro do país.

Um momento constitutivo é

[...] resultado de grandes crises e da construção coletiva de experiências políticas que se formaram no passado, e que se projetam no futuro em forma de conhecimento sobre a realidade externa e sobre a Bolívia, abrindo como horizontes possíveis níveis desejáveis de autodeterminação (URQUIDI, 2007, p. 18-19).

Após a vitória eleitoral, Evo Morales, em sua primeira declaração, anunciou como uma das primeiras medidas a nacionalização dos hidrocarbonetos, afirmando que o governo do MAS garantiria ao Estado boliviano o seu legítimo exercício do direito de propriedade sobre os recursos naturais. Fez uma ressalva de que não se tratava de confiscar nem expropriar bens das transnacionais, mas de pôr fim à situação em que as exploradoras de gás se tornassem proprietárias de um recurso pelo simples fato de o extraírem. Nas palavras de Evo Morales: “Não é possível que alguém se meta nessa casa e depois roube o dono”

---

<sup>108</sup> Nome de uma província do departamento de Cochabamba notória pela produção de coca e local de origem do MAS.

(BRASIL, 2005)<sup>109</sup>, acrescentando que o companheiro Lula teria de devolver as refinarias controladas pelo Estado brasileiro. Esta última declaração foi atenuada para os termos de que este seria um “processo negociado com a Petrobras”.

Já na campanha eleitoral, o MAS apontava para a necessidade de corrigir o "erro" do Regime de Concessão, cujos contratos garantiam às empresas petrolíferas propriedade sobre o gás extraído. E agora as declarações de Evo Morales indicavam prioridade a essa questão em seu governo.

Um aspecto importante a ser considerado na caracterização do MAS reside na própria configuração do movimento cocaleiro que é, ele próprio, uma mescla de elementos nacional, popular e indigenista. O MAS ainda conseguiu eleger também os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado. Tendo maioria absoluta na Câmara de Deputados, não encontrou dificuldades para indicar o deputado cochabambino Edmundo Novillo, no exercício de seu segundo mandato parlamentar, para a presidência daquela casa legislativa.

Já no Senado, embora o PODEMOS tenha buscado até o fim fazer valer sua maioria simples, o apoio do único senador do MNR e do também único senador da UM garantiram, por um voto, a presidência do Senado para Santos Ramírez Valverde, ex-deputado e uma das vozes mais radicais do MAS nos debates sobre a lei de hidrocarbonetos. A indicação ao Senado teria contribuído para afastar a pretensão de Ramírez em compor o Ministério de Hidrocarbonetos, o que poderia prejudicar o governo com posições mais radicalizadas.

O abrandamento das atitudes de setores da oposição em criar dificuldades ao novo governo no Senado estaria relacionado com a estratégia de mostrar à opinião pública que havia plenas condições de governar.

Havia ainda uma enorme renovação parlamentar, pois dos 130 membros da Câmara dos Deputados, apenas 17 tinham alguma experiência anterior, além da grande diversidade de grupos e interesses representados por esses parlamentares, embora compondo o mesmo partido. Este certamente seria outro desafio com que se depararia o novo governo: dar unidade a toda essa diversidade (BRASIL, 2006)<sup>110</sup>.

O crescimento político do MAS e de seu líder Evo Morales encontrava-se diretamente vinculado ao enfrentamento com as forças conservadoras. Assim, a partir do ano

---

<sup>109</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 001617*, da Embaixada de La Paz, 20/12/2005, Caixa 54: Bolívia. Setor energético. Declarações de Evo Morales.

<sup>110</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00104*, da Embaixada de La Paz, 20/01/2006, Caixa 52, Arquivo Histórico do Itamaraty: Bolívia. Política interna. Escolha dos presidentes da Câmara de Deputados e do Senado.

de 2006, com a posse de Evo Morales e de García Linera, inicia-se um novo período histórico na Bolívia, marcado por um processo de luta que leva ao poder político um partido de origem popular. Neste sentido, no item seguinte analiso a composição das forças sociais no aparelho de Estado na Bolívia.

### **3.2 Composição social do aparelho de Estado no governo Evo Morales**

Nesta seção, procuro analisar a composição social do governo Evo Morales, observando que mudanças ocorreram na representação de classe a partir da formação do bloco histórico nacional-popular e indigenista, majoritariamente dominado pelo MAS. Desse modo, busco identificar os interesses envolvidos no governo do MAS.

Ao assumir, Evo Morales, num primeiro momento, definiu a escolha de seus ministros e de equipes ministeriais por profissionais de perfil técnico, por um lado, e com representantes de movimentos sociais, por outro. Ou seja, uma combinação que visava equilibrar as exigências de qualificação técnica com as demandas de participação efetiva da população. Também foi agregando uma nova ética nas relações de trabalho, tendo como primeiro decreto do governo a redução do salário pela metade para todos os cargos executivos e legislativos, com tendência à generalização para todo o aparato estatal. Colocou ainda na reserva membros da elite das Forças Armadas acusados de corrupção e promoveu militares de menor patente para os principais cargos militares (URQUIDI, 2007, p. 28).

No que se refere à coalizão dominante no poder do Estado, houve segundo García Linera, primeiramente uma modificação das classes sociais e de suas identidades étnicas e culturais que assumiram o controle do governo; e, gradualmente, a modificação do poder político, o controle do excedente econômico e da estrutura do Estado (LINERA, 2010, p. 197). Isso pode ser verificado a partir da origem social, da trajetória laboral e educativa e da estrutura dos capitais (econômicos, culturais e simbólicos) dos governantes, que permitem falar não só numa clássica renovação dos quadros no poder do Estado, mas fundamentalmente de um deslocamento radical dos segmentos dominantes do governo e dos próprios representantes das classes sociais que tomam as decisões políticas fundamentais e ocupam lugares-chave no poder, filtram a seleção da administração burocrática e são objeto de maior proximidade nas políticas de distribuição da riqueza pública (LINERA, 2010, p. 336-337).

A base material e econômica que compõe o governo constitui-se pela pequena produção mercantil agrária e urbana, a mesma que caracterizou as bases sociais mobilizadas nas grandes rebeliões de 2000 a 2003. No bloco dirigente destacam-se

[...] camponeses indígenas com vínculos regulares com o mercado (do Chapare, vales cochabambinos, zonas de colonização no Leste, comuneiros do altiplano de La Paz, Oruro, Chuquisaca, Potosí e Tarija) e indígenas camponeses de terras baixas e dos ayllus andinos, assim como pequenos produtores urbanos e setores de atividades mercantis relativamente avançadas — dentre os quais pode se falar da presença de um tipo de ‘empresários de origem popular’ que se identifica mais como trabalhador do que como burguês e que, sem ter recebido nada do Estado para chegar onde está, abastece o mercado interno e, em parte, os mercados externos (LINERA, 2010, p. 337).

Aparecem na composição do núcleo de poder setores que articulam distintas forças sociais, como forças operárias antes submetidas à política de precarização do trabalho e segmentos do empresariado industrial tradicional, vinculados ao mercado interno. Estes últimos têm sido favorecidos pelo governo mediante uma série de decisões que fomentam o consumo público de produtos nacionais. A tarefa desse grupo social foi acompanhar politicamente as decisões do governo e se constituir, simultaneamente, no que se pode denominar de nova burocracia estatal, isto é, uma espécie de síntese de antigos e novos funcionários do Estado. Os antigos funcionários ocupavam níveis intermediários nas funções de Estado, e somaram-se a estes novos funcionários, que possuíam não só um modelo de educação escolar com valores emancipadores dos funcionários que ocupam o Estado, mas utilizavam mecanismos como as redes sociais para se cercar dos postos administrativos, ou seja, uma composição política em termos étnicos e de classe na burocracia do Estado distinta da tradicional que esteve nas gestões anteriores (LINERA, 2010, p. 337-338).

Desse modo, pode-se dizer que o bloco político no poder criou três mecanismos de organização do Estado, complementares a uma coalizão de interesses sociais diferentes: a) a presença direta das organizações sociais na definição das principais políticas públicas, formuladas em assembleias comunais ampliadas e congressos; b) a presença direta de representantes dos setores sociais mobilizados em distintos níveis do aparato estatal (presidência, ministérios, diretorias, parlamento, constituinte); c) a lenta promoção de funcionários públicos vinculados às expectativas e necessidades desse bloco de produtores (LINERA, 2010, p. 338).

A composição social do aparelho de Estado no governo do MAS se relacionava com a mudança do modelo econômico e dos setores favorecidos por ele. Portanto, faz-se necessário discorrer aqui, ainda que brevemente, sobre as bases deste modelo.

No plano econômico, a Bolívia pode ser caracterizada como um país atrasado e periférico, dependente dos centros do capitalismo mundial e encontra-se no elo mais débil da

cadeia capitalista mundial. Sua dependência econômica foi a justificativa encontrada por governos atrelados às políticas neoliberais para realizar o desmonte do Estado e a venda das empresas estatais. Para o novo governo, a retomada de um ciclo desenvolvimentista passava pela maior intervenção estatal na definição das políticas econômicas, além da recuperação dos recursos naturais. Então seria o caso de nacionalizar os hidrocarbonetos:

[...] havia no horizonte a proposta de nacionalizar as empresas estratégicas pertencentes ao Estado, que passaram para as mãos das transnacionais, como por exemplo a Empresa Nacional de Eletricidade (ENDE), a Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTEL), a Empresa Nacional de Ferrovias (ENFE), a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e demais empresas entregues durante a ofensiva neoliberal iniciada em 1985 (VIEIRA, 2013, p. 98).

Durante sua cerimônia de posse na presidência da YPFB, o geólogo Jorge Alvarado disse em seu discurso:

[...] que esperava em dois anos alçar a YPFB ao nível de gestão corporativa que tinha por referência a PETROBRAS (Brasil) e a Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA). Acrescentou que a empresa deixará de ser um mero ente fiscalizador para participar da totalidade da cadeia hidrocarbonífera, com especial ênfase na industrialização da Bolívia (BRASIL, 2006)<sup>111</sup>.

Também participaram da cerimônia de posse de Jorge Alvarado o Presidente Evo Morales e o Vice-Presidente García Linera. Em seu discurso, Morales enfatizou que as indicações de Andrés Soliz (Ministro dos Hidrocarbonetos) e de Alvarado (YPFB) se deviam à formação acadêmica de ambos e que os dois seriam os responsáveis por “recuperar os recursos naturais bolivianos”. Entretanto, a política econômica do governo boliviano iniciada em 2006 não parece levar à nacionalização completa de tais empresas. Pode-se observar que o modelo proposto pelo MAS, no início da campanha, falava em Socialismo Comunitário<sup>112</sup> e que seria posteriormente definido por García Linera como *Capitalismo Andino*, que pode ser interpretado como modelo econômico que tem como foco a construção de um Estado forte que direcione a expansão da economia industrial, o que implica dizer que o modelo econômico do MAS não é contra o mercado, mas busca aumentar as fontes de arrecadação a partir do Estado para incentivar a distribuição dos recursos e das riquezas nacionais, tendo como foco eliminar a pobreza. Constitui-se, desse modo, num desenvolvimento das forças produtivas a partir de uma base ainda apoiada numa economia primário-exportadora, além de

<sup>111</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00145*, da Embaixada de La Paz, 27/01/2006, Caixa 52: Bolívia. Energia. YPFB. Novo Presidente.

<sup>112</sup> O *Socialismo Comunitário* é termo usado retoricamente, já que o que se objetiva no horizonte boliviano é a retomada do Estado como eixo norteador das políticas econômicas e sociais (VIEIRA, 2013, p. 99).

estar prevista a transferência de tecnologia no médio prazo para o processamento e refino dos hidrocarbonetos. Segundo Vivian Urquidi, o modelo econômico do MAS não é muito diferente do modelo da CEPAL dos anos de 1960 e 1970. Assim, o governo do MAS é um projeto que surge com pretensão nacional, num momento de globalização, em que o apoio externo está condicionado às garantias jurídicas das empresas instaladas no país (URQUIDI, 2007, p. 29-30).

Desse modo, na Bolívia, o modelo de capitalismo de Estado, de matriz desenvolvimentista, herdado da Revolução de 1952, é criticado por Linera em entrevista concedida a Pablo Stefanoni<sup>113</sup>:

O modelo estatal pós-1952, segundo o vice-presidente, não seria o modelo ideal a ser seguido. Segundo suas palavras: Estamos pensando em uma modernização pluralista, não de uma única via como nos anos 40 e 50. Há diferentes dinâmicas de modernização: a economia moderna industrial, a da microempresa familiar urbana e uma economia camponesa comunitária. Isso se dará ampliando a classe trabalhadora, com um papel muito forte do Estado no desenvolvimento de novas indústrias, apoiando formas de economia comunitária. Não creio, como a esquerda arcaica e vanguardista, que o socialismo se impõe por decreto ou por puro voluntarismo, senão pelo movimento real da sociedade. A isso me refiro com o conceito de “capitalismo andino” como uma etapa de transição. Pode ser frustrante para as leituras radicais, mas é teoricamente honesto. (LINERA, 2007, tradução nossa).

Para Linera, o *Capitalismo Andino* é um modelo de desenvolvimento gradual e lento. Entretanto, é importante destacar que o modelo adotado no governo do MAS não apresentou mudanças na estrutura da propriedade privada nem modificações no modo de produção capitalista. Assim, Linera defende a atual política econômica do governo da seguinte forma:

Pois é claro que o fundamental não se modificou. Como esperar que um país pequeno se defenda todos os dias da contra-revolução, organize a unificação de uma sociedade fragmentada e corporativizada, leve adiante a revolução política mais importante da sua história, mude a estrutura de propriedade e distribuição econômica, em 6 anos (...) mude de forma isolada um modo de produção que tardou mais de 500 anos em instaurar-se e que hoje segue se expandindo? Pedir isso, nesse lapso de tempo, não é acaso um despropósito intelectual (2012, p. 11).

Conforme Decreto Supremo n.º 29.792<sup>114</sup> do governo de Evo Morales, o Plano Nacional de Desenvolvimento dá sinalizações à estatização divulgada pelo MAS. Como se lê no Decreto:

<sup>113</sup> Entrevista com Alvaro García Linera, vice-presidente da Bolívia, “*Queremos un capitalismo con mayor presencia del Estado*”, publicada no portal Rebelión - Bolívia em 20 de maio de 2007.

A programação do desenvolvimento econômico do país se realizará em exercício e procura da soberania nacional. O Estado formulará, de forma periódica, o plano geral de desenvolvimento econômico e social da República, cuja execução será obrigatória. Este planejamento compreenderá os setores estatal, misto e privado da economia nacional<sup>115</sup>.

Aillón (2006) baseou o programa econômico do MAS na industrialização dos recursos naturais, no desenvolvimento do mercado interno e na mudança do “padrão de desenvolvimento”. Esta última consistia na substituição de um modelo centrado na exportação de matérias-primas por outro concentrado em produtos industriais.

O modelo de capitalismo andino proposto é de caráter nitidamente desenvolvimentista, com grandes projetos de infraestrutura e uma articulação entre diversas formas de convivência dos setores estatal, misto e privado.

Ao aderir ao modelo desenvolvimentista, aliado do extrativismo, o governo Evo Morales distanciou-se da chamada política do Suma Qamaña<sup>116</sup>, do “viver bem” indígena, que se baseia na proteção irrestrita à mãe natureza. Este talvez seja o conflito mais latente do governo Evo, tendo encontrado dura oposição de parte significativa dos movimentos populares bolivianos que apoiaram o MAS em 2006.

Quando da construção de uma estrada, financiada com recursos do BNDES brasileiro<sup>117</sup> no Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécura (TIPNIS), projeto herdado dos tempos da IIRSA<sup>118</sup>, foi convocada, por iniciativa das populações indígenas, uma Marcha Pelo Território e Dignidade, em 15 de agosto de 2011. Os bolivianos reivindicavam a imediata suspensão das obras no TIPNIS. A referida obra viola a Constituição Política do Estado Boliviano, a Lei Boliviana de Meio Ambiente e a Regulamentação de Áreas

<sup>114</sup> Disponível em: <<http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/11/uemcruksdh.html?page:250>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

<sup>115</sup> Um modelo de desenvolvimento com Parcerias Público-Privadas, além de propor um modo de produção capitalista por etapas, para pensar daqui a um bom tempo a transição ao socialismo ou ao “Socialismo Comunitário” (VIEIRA, 2013, p. 102).

<sup>116</sup> Significa Bem Viver (ou Suma Qamaña, em quéchua) “próprio das culturas originárias e indígenas da Bolívia” In. OIKOS | [www.revistaoikos.org](http://www.revistaoikos.org) | Rio de Janeiro | Volume 10, n. 2 - 2011 (CUNHA FILHO, 2011, pp. 169-170).

<sup>117</sup> O Presidente do BNDES, Luciano Coutinho.

<sup>118</sup> A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), lançada por Fernando Henrique Cardoso e pelos governos neoliberais do final dos anos 1990 para integrar a região à globalização capitalista, com enormes investimentos em energia, transportes e comunicações, foi retomada pela União de Nações Sul-americanas (UNASUL) sob o nome de Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2011, sob a liderança do BNDES. O BNDES é o banco estratégico para a constituição de oligopólios e da internacionalização das corporações brasileiras (Odebrecht, Andrade Gutiérrez, OAS, entre outras). Em 2010, pagou R\$ 162 bilhões, mais do que a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial juntos (VIEIRA, 2013, p. 101).

Protegidas, bem como convenções internacionais como a 169 da OIT. Houve, contudo, forte repressão da polícia. Destaca-se que este financiamento foi concedido no âmbito do contrato de cooperação financeira entre o BNDES e o governo da Bolívia, viola direitos dos bolivianos, dentre eles o direito à terra e ao trabalho, e compromete as relações bilaterais entre o Brasil e a Bolívia, pela falta de cumprimento das regras contratuais entre as empresas prestadoras de serviços e o BNDES.

No item seguinte, analiso o Nacionalismo de Estado na Bolívia, mensurando o papel da burguesia boliviana, com o objetivo de compreender as condições em que se deu o enfrentamento do governo Evo Morales com setores da oposição ao governo, na Assembleia Constituinte. A constituição de uma cultura nacional no país, para Vivian Urquidi, não existe e nunca existiu: não se articulou um projeto de Estado com um pacto nacional na sociedade boliviana. Uma cultura nacional é composta de instituições formais e também de símbolos e representações, bem como de um discurso construído que organiza a ação popular (URQUIDI, 2007, p. 49).

### **3.3 Bolívia: O Nacionalismo de Estado e a Assembleia Constituinte**

Na Bolívia, não existia uma burguesia nacional. Na verdade, o que se tinha era uma burguesia oligárquica com filiação externa, cujo primeiro momento teria sido exposto pela derrota da Guerra do Chaco, na década de 1930. Naquele momento, os ideais nacionalistas, até então estavam concentrados em setores progressistas do Exército e em alguns elementos das classes médias que consolidaram com maior expressão o nacionalismo na década de 1940, a partir de uma oposição ontológica contra o que se chamou, nos círculos progressistas, como a *antinação*: a burguesia mineira, isto é, a ideologia nacionalista boliviana constituiu-se com forte cunho essencialista e dualista do ser nacional. Neste sentido, a substância nacional boliviana se concentrava em camponeses, indígenas, operários mineiros e nas classes médias mestiças (URQUIDI, 2007, p. 49-50).

A Revolução Nacionalista de 1952 e a Assembleia Popular de 1972<sup>119</sup>, cada um destes momentos combatido por um ideal de coletividade, transformaram a visão política boliviana com a derrota das oligarquias, estabelecendo-se um novo comportamento de identidade nacional que perdurou por um período de 30 anos. Neste período, o nacionalismo assumiu um discurso sem conteúdo da “luta de classe”, isto é, os conflitos étnicos são

---

<sup>119</sup> A memória social também está intrinsecamente ligada a momentos da guerra internacional, como a Guerra do Pacífico (1879-1883) e a Guerra do Chaco (1933-1936), conflitos que abalaram parte da população boliviana durante e depois (IAMAMOTO, 2011, p. 12).

negados e os indígenas transformados na *retaguarda rural da Revolução*. Desse modo, os indígenas tornaram-se sujeitos das relações sociais de produção no país, na condição de produtores agrícolas com a grande diversificação na produtividade boliviana. Como se lê: “[...] no momento inicial da Revolução havia uma pretensão anti-imperialista, a mesma foi gradualmente suavizada, até o nacionalismo em construção ser limitado à negação das formas oligárquicas de constituição do poder e de administração da riqueza estatal” (URQUIDI, 2007, p. 50).

Durante o período nacional-populista, que durou três décadas, os indígenas organizaram-se no setor sindical como instrumento para dialogar com o Estado para atendimento de suas demandas territoriais, pela reforma agrária e pela apropriação dos mercados rurais. A partir dos anos de 1980, com a crise global dos Estados Nacionais e as reformas neoliberais na América Latina, são incorporados aspectos político-culturais ao conceito de nação, isto é, as identidades diferenciadas e os territórios indígenas e os poderes locais são, pela primeira vez, parte de um direito à igualdade e de respeito à diferença (URQUIDI, 2007, p. 50-51).

Nos anos de 1990, os movimentos indígenas passam a ser reconhecidos devido à sua capacidade de organização e resistência e são incorporados no programa de defesa dos direitos humanos, na Organização Internacional do Trabalho, nas Constituições Públicas. E no ano de 1993, inicia-se na Bolívia a reforma educativa, na qual os conceitos de multietnicidade e pluriculturalismo são incorporados nacionalmente como conquista dos indígenas. Assim, a educação torna-se bilingue (CONTRERAS, 1998, p. 55). Neste sentido, foram as fortes mobilizações indígenas nas crises sucessivas sobre a questão étnica e cultural que acumularam e foram definindo propostas de transformação<sup>120</sup>.

Desse modo, para interpretar o nacionalismo boliviano e o processo da Assembleia Constituinte, analisamos a partir das formulações teóricas do nacionalismo relacionado de forma antagônica com os demais pensamentos, por um lado, externos (entre nações, imperialismo, poder econômico e multinacionais) e, por outro, internos (as classes e de frações de classe burguesa, elite cultural e as minorias étnicas). Para tanto, na análise

---

<sup>120</sup> Em análise dos movimentos indígenas na América Latina, percebe-se que houve acúmulo e experiência política e de luta, resultado de vários fatores: a crise estrutural da minifundização e a redução da produção agrícola; a crise demográfica, a desterritorialização e a expansão das sociedades nacionais nas fronteiras indígenas; finalmente, a devastação do meio ambiente comunitário. Paralelamente, houve progresso na educação formal e avanço pela ampliação da comunicação e informação, formando um setor de intelectuais ou dirigentes novos de certa forma independentes dos tradicionais. A intervenção de atores externos, notadamente das organizações não-governamentais, conduziu os movimentos indígenas para novos discursos, potencializando o impacto das suas demandas ao se afirmarem como mediadoras das comunidades com o mundo (GROS, 1995, p. 171-172).

ancoro-me no conceito de nacionalismo marxista de Tom Nairn. Para esse autor, o nacionalismo é um fenômeno relacionado ao desenvolvimento desigual e combinado no capitalismo. Ele expressaria uma reação das sociedades periféricas ao domínio das sociedades centrais: uma força externa a ela (NAIRN, 2003, p. 330). Assim, na medida em que o capitalismo se espalha pelo mundo e o “progresso” ocidental se apresenta como dominação, os países periféricos passam a desenvolver uma reação específica: *o nacionalismo*. Por um lado, tal reação busca um “atalho” para o desenvolvimento, por outro lado, recorre às suas características específicas, suas histórias e mitos locais, buscando força para enfrentar o desafio de transição para a modernidade:

Esta ambiguidade simplesmente expressa a história da razão geral do fenômeno, que é o fato de que o nacionalismo é a forma com a qual sociedades tentam buscar certos objetivos (industrialização, prosperidade, igualdade com relação a outras pessoas etc.) *por certa forma de regressão* — olhando para dentro, contando mais com seus recursos internos, ressuscitando heróis passados populares e mitos sobre eles mesmos e assim por diante. Essas fontes românticas e idealistas aderem a qualquer forma de nacionalismo (NAIRN, 2003, p. 336, grifo nosso).

Ou seja, o nacionalismo também recorre a um certo caráter “populista<sup>121</sup>”. Assim, Nairn elabora um modelo de nacionalismo no qual “elites intelectuais locais” precisam mobilizar suas sociedades para empreender o “atalho” para promover o desenvolvimento. Mas isso significa a formação de uma consciência coletiva de sua identidade frente às forças externas de dominação (NAIRN, 2003, p. 327). Entretanto, os setores da classe dominante não possuíam instituições modernas para realizar o chamado, existiam apenas os recursos locais de identidade coletiva:

Tudo o que havia era o povo e as peculiaridades da região, *seu ethos*, língua, folclore, cor de pele herdadas etc. Nacionalismo trabalha por meio de diferenciações como estas porque ele precisa fazê-lo. Ele não é necessariamente democrático em sua aparência, mas é invariavelmente populista. [...] ele precisa funcionar por meio de formas altamente retóricas, de uma cultura sentimental suficientemente acessível para os extratos mais baixos que agora estão sendo chamados para a batalha. Isto explica porque uma cultura romântica razoavelmente distante do romantismo iluminista sempre esteve de mãos dadas com a expansão do nacionalismo. A nova classe média do nacionalismo precisava convidar as massas a fazer parte da história, e o convite precisava estar escrito em uma língua que elas entendessem (NAIRN, 2003, p. 328).

---

<sup>121</sup> O populismo aqui tem certa proximidade ao “populismo” russo, que pretende alcançar o socialismo por meio da *obschinka*.

Dessa forma, para esse autor, o nacionalismo olha para o passado como forma de enfrentar os desafios impostos por forças externas e permitir o desenvolvimento do capitalismo em países periféricos. O pensamento desse autor é fundamental para interpretar questões como o nacionalismo boliviano, sua busca pelo desenvolvimento, além das diversas fases de resistências camponesas e indígenas<sup>122</sup>. Também serão utilizados na análise outros autores que ajudam a identificar as complexas relações entre etnicidade e nacionalismo e entre história e os conflitos que antecedem a eleição de Evo Morales. Nesse sentido, analiso o Estado boliviano e a nacionalização dos “hidrocarbonetos” e a convocatória da Assembleia Constituinte no início do governo de Evo Morales, em 2006.

A Bolívia viveu dois processos de nacionalização em décadas anteriores: em 1937, com a expropriação da Standard Oil, e em 1969, com a da Gulf, porém em nenhum dos dois casos foram adotadas medidas que impedissem, em absoluto, a atuação de empresas estrangeiras na exploração dos hidrocarbonetos bolivianos. Na Bolívia nunca existiu monopólio estatal do petróleo ou do gás (FUSER, 2011, p. 89). Entretanto, no ano de 1985, com o avanço do neoliberalismo e das resistências populares indígenas, ocorreu um processo de mudança política na Bolívia. Essa situação contrasta de forma explícita com a experiência internacional da nacionalização da indústria de petróleo, em que a regra era a empresa estatal assumir totalmente os encargos e o direito da exploração dos recursos naturais. O veto à atuação das transnacionais constitui um ingrediente da nacionalização em países latino-americanos (México, Brasil, Peru, Venezuela) e no Oriente Médio, onde a única exceção entre os grandes foi o Irã.

Evo Morales, ao assumir o governo, anunciou medidas que mudaram as regras do jogo sem prejuízo para as empresas estrangeiras, admitindo sua permanência na Bolívia após a revisão dos contratos com nacionalização do petróleo e do gás em 1º de maio de 2006. Desse modo, Evo Morales, para garantir as relações políticas e a manutenção das empresas estrangeiras no país, adotou como estratégia uma fórmula de “nacionalização sem expropriação”<sup>123</sup>, a partir de uma negociação que não envolvia somente a Petrobras, mas também as demais empresas estrangeiras de hidrocarbonetos, que optaram por permanecer na Bolívia sob novas regras. O novo marco regulatório aceito pelos investidores externos ampliou a participação do Estado boliviano na receita do petróleo e do gás (*government take*),

---

<sup>122</sup> O governo do MAS às vezes se considerava um governo camponês, mas não indígena, outras vezes indígena como sinônimo de governo camponês, e ainda governo ao mesmo tempo indígena e camponês (SCHAVELZON, 2010, p. 19).

<sup>123</sup> Materializava-se a partir de novas regras em que não havia expropriação por parte do Estado boliviano das empresas estrangeiras. Mas essas empresas passavam a ser geridas por novas regras, com o controle estatal das indústrias de hidrocarbonetos no país (FUSER, 2011, p. 14).

ao mesmo tempo em que garantiu o controle estatal sobre a indústria dos hidrocarbonetos no país (FUSER, 2011).

Assim, o período que antecedeu a nacionalização do gás foi permeado por tensões entre o Brasil e o Ministro de Hidrocarbonetos, Andrés Soliz Rada, que fez críticas contundentes à Petrobras e ao governo brasileiro, frisando que seriam “bastante complicadas” (BRASIL, 2006) as negociações após o anúncio das medidas de nacionalização do setor de hidrocarbonetos, que tratam também do preço do gás exportado para o Brasil. Destaca-se que, nesse período, a Petrobras era quem operava as maiores reservas bolivianas de gás, e isso colocava em risco o abastecimento do mercado brasileiro, já que 50% do gás consumido no Brasil, na ocasião, era importado da Bolívia (BRASIL, 2006). A partir do cronograma elaborado pelo governo boliviano, iniciaram-se as negociações articuladas em torno de questões concretas, a partir de um calendário em que eram debatidos volumes e preço do gás para entendimento com a Petrobras.

A reunião tinha como objetivo debater sobre o preço do gás, e o Ministro referiu-se, em tom sarcástico, ao projeto brasileiro de construção de termelétricas na fronteira. Soliz Rada, em palavras que ecoam seu passado de militante nacionalista intransigente, sempre reiterando o cunho difícil e áspero das negociações que se avizinhavam, sugeriu que os movimentos sociais e o povo boliviano se mantivessem mobilizados para “voltar a pressionar como antes”. O ministro acusou ainda o governo brasileiro de elaborar discurso propositalmente dúplice com respeito ao gás boliviano, elaborado com base na premissa de que o gás fornecido pela Venezuela supriria necessidades brasileiras futuras. Colocando em dúvida o futuro do Gasoduto do Sul como projeto de Estado do governo venezuelano, Soliz Rada afirmou a disponibilidade da Bolívia de exportar volumes adicionais para o Brasil, desde que se chegasse a um acordo satisfatório sobre o preço, que se deveria adequar a parâmetros internacionais (AHI, 2006).

Diante desses conflitos, o ministro solicita que isso fosse comunicado ao Ministério das Minas e Energia do Brasil, conduzido por Dilma Rousseff, pois vinha ganhando força o discurso do governo brasileiro de reduzir as assimetrias na América Latina. Contudo, quando os bolivianos, por meio de movimentos sociais e outros sujeitos não estatais, na primeira fase do governo de Evo Morales, adotavam políticas concretas que apontavam para a redução dessas assimetrias, a reação do governo brasileiro, em vez de boa receptividade, se deu em forma de hostilidade (FUSER, 2011, p. 12-16).

[...] a virulência do ataque ao Brasil e à Petrobras, acusada, entre outros erros segundo o Ministro, de exploração da mão de obra local, é extremamente preocupante partindo de autoridade com claro sentimento antibrasileiro na medida em que sinaliza o que poderia ser o tom do diálogo com o Brasil em todo o universo dos temas do gás (BRASIL, 2006)<sup>124</sup>.

As declarações de Soliz Rada conforme documentos do AHI trouxeram alguma tensão na pauta bilateral do gás, porém Evo Morales, regressando de Belo Horizonte, onde havia se reunido com Marco Aurélio Garcia, durante a Assembleia Geral do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), confirmou a retomada do diálogo com o governo brasileiro e a Petrobras, que estava interrompido. A imprensa boliviana notificou que o governo de Evo Morales enviaria para a retomada das conversas com a Petrobras o ministro dos Hidrocarbonetos, Soliz Rada, e o ministro do Planejamento do Desenvolvimento e Chefe do Gabinete Econômico do governo, Carlos Villegas Quiroga. Em entrevista, Soliz Rada sublinhou que

[...] a nacionalização do gás natural a ser anunciada em breve não contempla elementos confiscatórios. Comparando as medidas que o Governo implementará e a nacionalização do petróleo adotada pela Bolívia em 1969, Soliz Rada frisou que, desta feita, o que se busca é a *‘recuperação dos recursos naturais pelo e para o Estado boliviano e não a expulsão de empresas do país’*, em clara referência à Gulf Oil, que foi alvo principal da experiência anterior de nacionalização no setor de hidrocarbonetos neste país. Em contraste com suas aguerridas manifestações anteriores, Soliz Rada declarou não ter dúvidas de que as negociações com o Brasil serão longas, mas marcadas pela cordialidade e procura do mútuo benefício. Vale assinalar que o Governo insiste na tática de não restringir o diálogo à Petrobras, por entender que esta não seria sensível ao componente político que, no seu entender, permeia toda a temática do gás. Cabe ainda registrar que, muito plausivelmente, o tema central de tais negociações será o preço do gás exportado para o Brasil, questão que, no curto prazo, domina o interesse boliviano, quase à exclusão de outros assuntos (BRASIL, 2006)<sup>125</sup>.

A negociação entre os representantes dos governos boliviano e brasileiro não seria exercício fácil, além da insistência da imprensa e do governo boliviano em demonstrar nítida hostilidade à Petrobras. Exemplo desse sentimento, largamente difundido, foi a acusação lançada à empresa pela deputada do MAS Milena Hinojosa Garcia:

Segundo a parlamentar, a subsidiária Petrobras Distribuição teria violado a legislação boliviana ao exportar gasolina e derivados de petróleo para o Paraguai,

<sup>124</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00446*, da Embaixada de La Paz, 27/03/2006, Caixa 52: Bolívia. Gás. Nacionalização. Petrobras. Declarações do Ministro de Hidrocarbonetos.

<sup>125</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00505*, da Embaixada de La Paz, 04/04/2006, Caixa 52: Brasil. Bolívia. Gás natural. Petrobras. Novos desdobramentos. Reunião do Presidente Evo Morales em Belo Horizonte.

em violação da Lei 1.008 relativa a substâncias controladas no âmbito do combate ao narcotráfico. Tecnicamente inconsistente e pouco verossímil, a acusação, não obstante, ganhou as páginas dos principais jornais do país, durante o último fim de semana (BRASIL, 2006).

Durante esse período de tensão entre os governos boliviano e brasileiro no processo de nacionalização do setor gasífero boliviano e de suas consequências para os investimentos da Petrobras naquele país, a mídia brasileira deu grande repercussão às declarações do Presidente Lula à rádio CBN no Brasil, na qual fez referências ao processo de nacionalização boliviano e ao contrato que rege as compras de gás pelo Brasil. Da entrevista destaca-se do documento do AHI: “a) a afirmação do Presidente Lula de que o Brasil exigirá compensação por nacionalização que eventualmente atinja os investimentos da Petrobras; b) a disposição do Presidente Lula de atender à demanda boliviana de um maior preço para o gás, e c) a disposição do Brasil de atingir a independência energética até 2008” (BRASIL, 2006)<sup>126</sup>.

Diante das declarações de Lula, o Presidente da Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Jorge Alvarado, reagiu no jornal *La Razón*, afirmando que a Petrobras será indenizada pela nacionalização, acrescentando que “Nunca foi dito que a nacionalização é consensível”. Alvarado acrescentou que “o presidente Lula, com sua opinião, manifesta exatamente o que queremos fazer” (BRASIL, 2006). Também foram publicadas as declarações do presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, de que o Brasil pretende manter a aquisição de até 30 milhões de Metros Cúbicos Diários (Mcmd) de gás natural da Bolívia nos próximos anos, apesar do forte incremento do consumo projetado no Brasil até 2011 (BRASIL, 2006).

Durante o mês de agosto de 2006, o vice-presidente boliviano Álvaro García Linera realizou visita ao presidente Lula. Além de manter encontros com o ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, e com a ministra Dilma Rousseff, Linera apresentou-se como interlocutor no conjunto dos temas do gás e pediu à Petrobras que renovasse sua confiança e seus investimentos na Bolívia, acenando com parceria de longo prazo entre os dois países. Contudo, como contraponto às declarações de Linera em Brasília sobre a confiabilidade de seu país como supridor energético, noticiou-se, horas após o regresso do vice-presidente, a invasão, por comunidades indígenas guaranis, de instalações operadas pela Petrobras na Bolívia. Os esforços do Governo em mediar solução negociada para a ocupação não foram

---

<sup>126</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01126*, da Embaixada de La Paz, 28/07/2006, Caixa 53: Bolívia-Brasil. Gás. Entrevista do Presidente do Brasil. Repercussão na mídia boliviana, La Paz, 28/07/2006.

bem-sucedidos (AHI, 2006<sup>127</sup>). Neste sentido, é preciso analisar o papel da Assembleia Constituinte para o processo de mudanças na política econômica e sociocultural na Bolívia.

Nos debates da Assembleia Constituinte, as deliberações iniciais deram-se na formulação de seu regimento bem como no próprio caráter da Assembleia e no grau de soberania que esta possuiria sobre os demais poderes constituídos. Os constituintes se inclinaram por declarar a Assembleia “originária e refundacional”, isto é, dotada de mandato absoluto não apenas no âmbito da reforma constitucional; sua finalidade deveria ser mais importante no plano dos próprios poderes do Estado boliviano em sua configuração atual. Optar por tal estratégia, que ignorava os termos da própria Lei de Convocação da Constituinte, equivalia a conceder à Assembleia prerrogativas que atualmente então detinham o Legislativo e o Judiciário, ou seja, representa possível estratégia de governo compartilhado entre o Executivo e a Assembleia, sob a influência do MAS.

No entanto, a Assembleia Constituinte foi criticada com muita veemência pela oposição como “golpista”. O ex-presidente Jorge Quiroga (PODEMOS) falou em “autogolpe” do governo Morales contra o Congresso Nacional. Desse modo, a Assembleia assim redefinida em relação ao seu desenho inicial possibilitaria ao governo, efetivamente, “esvaziar” o Parlamento, em particular o Senado (onde o MAS não tinha maioria). Assim, o governo do MAS agregou votos de constituintes da UN (Samuel Doria Medina) para lograr seus intentos com respeito aos poderes “refundacionais” da Assembleia. Contudo, para obter os apoios, o governo teve de ceder em outra questão importante, a da definição da maioria absoluta para as decisões da Assembleia. Após haver proposto, em manobra bem-sucedida, muito seria ampliado seu poder, e as decisões se dariam por maioria simples no nível das comissões temáticas.

Em demonstração de força no Senado, a oposição (PODEMOS), com o apoio do MNR, convocou Andrés Soliz Rada (Ministro dos Hidrocarbonetos) para prestar esclarecimento sobre as insuficiências da política de nacionalização dos hidrocarbonetos, que já começavam a aflorar, a mais notória das quais era o declínio brutal dos investimentos no setor. Durante os esclarecimentos por parte do Ministro, que fez críticas à Petrobras e ao Brasil, ele terminou sendo objeto de voto de censura, aprovado por maioria de um voto. Em conformidade com a Constituição boliviana, o Ministro apresentou sua renúncia ao cargo, no qual prontamente o reconfirmou o presidente Evo Morales.

---

<sup>127</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01281*, da Embaixada de La Paz, 29/08/2006, Caixa 53: Bolívia. Resenha Semanal Política Interna. Política Externa. Período de 21 a 28 de agosto.

Entretanto, o episódio aprofundou as divisões entre os que detêm quase o monopólio do poder político e a oposição que, apesar da contundência dos pronunciamentos de alguns de seus líderes, não parece ter encontrado seu caminho e seu espaço na cena nacional. Morales foi enfático em defesa do seu ministro de governo,

[...] acusando-os de *'assassinos vendidos aos interesses do neoliberalismo'*, entre outros insultos. A linha presidencial foi repetida, dias depois, pelo vice-presidente Álvaro García Linera, que, em contraste com seu habitual comedimento retórico, desfechou contra a oposição termos também muito insultuosos, apesar de formulados em termos mais *'intelectualizados'* que os empregados pelo Chefe de Estado (tachou-a de "lixeiro da história"). Analistas políticos de várias tendências coincidiram na avaliação de que tal nível de hostilidade verbal contra a oposição muito limitada em suas reais possibilidades de contra-arrestar o oficialismo revela os impulsos essencialmente autoritários do Governo e sua enorme dificuldade de aceitar o convívio com a ordem democrática (BRASIL, 2006).

A Assembleia Constituinte foi inaugurada em Sucre, no dia 06 de agosto de 2006. Para muitos observadores, representou um novo ciclo político no país, comparando-se em perspectiva histórica com a Revolução de 1952, em um país cuja história registra menos de 18 reformas constitucionais de grande magnitude, muitas advindas de processos revolucionários. Desse modo, esta Assembleia Constituinte distingue-se por dois motivos inéditos: é a primeira cujos constituintes são eleitos por voto popular direto e, igualmente, a primeira que reflete, a começar no seu próprio corpo de constituintes, a pluralidade deste país, multiétnico e diverso.

Destaca-se que a convocação da Assembleia fora incorporada ao programa do MAS desde 2001; assim, a Assembleia é êxito eleitoral para o MAS, pois encarna a continuidade do processo de revolução democrática representado pelo triunfo eleitoral de Evo Morales. Nesse sentido, a Constituinte representa a vitória dos movimentos sociais que se manifestaram por sua convocação a partir das mobilizações nos anos 2000 e se insere num processo de reconfiguração das relações de poder no país, na emergência de novas elites e de novos setores sociais, cuja figura-símbolo é a própria Presidente da Assembleia, Silvia Lazarte<sup>128</sup>.

Em discurso (2006) proferido em Santa Cruz de La Sierra, o presidente Evo Morales dedicou boa parte de sua fala a traçar o quadro dos êxitos do governo, com destaque para a nacionalização dos recursos naturais. Para Morales, a Constituinte tinha como missão

---

<sup>128</sup> Líder sindical de ascendência quéchua, colaboradora de Evo Morales no Chapare no início da década de 1980, protagonista de história humilde e titular de escolaridade reduzida. Lazarte representa o advento de novos setores sociais, a participação proeminente destes, no presente exercício de reforma do país. Durante seu discurso na Assembleia, Lazarte destacou o combate à discriminação contra as mulheres (AHI, 2006).

central consolidar e aprofundar as conquistas do seu governo, representando etapa de “refundação” do país, em relação com um arcabouço de participação econômica do Estado e de resgate da soberania nacional sobre os recursos naturais. Também durante o discurso, o presidente colocou seu mandato à disposição dos constituintes, defendeu o caráter originário e onipotente da Assembleia Constituinte, conclamando seus membros a gerar nova ordem jurídica, uma verdadeira “revolução democrática e cultural” que impossibilitasse o retorno ao passado de “submissão da Bolívia a interesses estrangeiros”<sup>129</sup> (AHI, 2006).

Entretanto, a manifestação de Morales na defesa absoluta da Assembleia Constituinte, criticada como antidemocrática por setores de oposição ao governo, reforçou a preocupação expressa não apenas por esses setores, mas também pela Igreja Católica e por setores do empresariado, acerca de possível hegemonia do MAS sobre os vários partidos que possuíam representação na Assembleia. Também houve outros desconfortos com o discurso de Morales como se lê:

Causou desconforto adicional na fala presidencial a alusão, em termos pouco honrosos, ao seu predecessor, presente à cerimônia, o Ex-Presidente Eduardo Veltzé, contra quem pesa no Congresso processo, inspirado por Morales, a propósito da atuação do então Chefe de Estado em episódio não inteiramente esclarecido envolvendo a entrega de mísseis do arsenal do Exército ao governo norte-americano (BRASIL, 2006)<sup>130</sup>.

Já em seu discurso, Linera clamou por igualdade e unidade aos constituintes e pelo fim do colonialismo na Bolívia:

A Assembleia Constituinte deve ‘saldar as grandes dívidas de uma Pátria maltratada em 181 anos de vida independente’, meta cujo cumprimento se subordinaria a transformações decisivas em três esferas da vida nacional. A primeira delas seria o fim do monoculturalismo — que Linera chamou de chaga na vida nacional —, que impôs lógica de desigualdade e segregação étnica e cultural no país; e a subsequente construção de Estado verdadeiramente pluriétnico. Como segundo objetivo, o Vice-Presidente identificou o resgate da tradição comunitária da Bolívia autóctone, ‘nuestra fuerza vernácula’, representada primeiramente pelo ‘*ayllu*’ e hoje pela capacidade associativa de suas comunidades. Se as duas primeiras metas simbolizam o fim do que chamou de colonialismo político-cultural, a meta seguinte, a construção de ordem econômica mais justa em regime de autonomia regional que reforce e não debilite as potencialidades econômicas do país, inscreve-se na proposta de fortalecimento do estado nacional (BRASIL, 2006).

<sup>129</sup> Parte do discurso de Evo Morales durante o processo de construção da Assembleia Constituinte na Bolívia (BRASIL, 2006).

<sup>130</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01183*, da Embaixada de La Paz, 08/08/2006, Caixa 53, Arquivo Histórico do Itamaraty: Bolívia. Política Interna. Inauguração da Assembleia Constituinte.

Em seu pronunciamento, a presidenta da Assembleia, Silvia Lazarte, surpreendeu pelo tom moderado. O seu discurso sublinhou a necessidade de unidade nacional no país cujo sentido de nacionalidade não estaria ainda amadurecido para tentar qualquer experimento mais radical de autonomia regional. Portanto, a Assembleia inaugurada em Sucre, em 2006, assemelha-se ao Congresso Constitucional de 1961, que emprestou validade constitucional às medidas adotadas pela Revolução de 1952. Mas se diferenciava também pela relevância dos temas sobre os quais deliberar: autonomia regional, laicização do Estado, regime econômico em debate na Assembleia e, por extensão, como administrar as próprias margens de manobra da oposição (BRASIL, 2006).

Assim, na Assembleia Constituinte, o caráter plurinacional do Estado era a peça mais importante do novo texto Constitucional. A proposta veio do movimento indígena e foi assumida pela bancada de constituintes do MAS. O Estado Plurinacional Comunitário<sup>131</sup> seria uma contribuição da Assembleia para a Bolívia.

### **3.4 O Estado Plurinacional e a nova ordem nacional constitucional**

A formação dos Estados nacionais na América Latina ocorreu de maneira bastante diferente do processo europeu. Neste sentido, a formação dos Estados Modernos na América Latina, correspondentes aos Estados nacionais, ocorre na Europa se desenrolou a partir das lutas pela independência ao longo do século XIX. Um elemento comum desses Estados é o fato de que, em sua maioria, foram construídos por uma parcela minoritária da população, pois não interessava às classes dominantes (econômicas e militares) a inclusão da maioria da população, que a mesma se sentisse parte do Estado. Assim, de diversas formas em toda a América, boa parte das populações originárias (de grupos indígenas), bem como os descendentes dos escravos vindos da África, foram excluídos de qualquer ideia de nacionalidade. Ou seja, os direitos não eram para esses grupos, a nacionalidade não era para essas pessoas. Não interessava aos setores dominantes que os indígenas e africanos fossem reconhecidos no âmbito nacional (MAGALHÃES, 2016, p. 182).

---

<sup>131</sup> Trata-se de uma combinação social, do liberal e do comunitário, ou seja, a nova Constituição combinaria o melhor do constitucionalismo francês de 1789, do mexicano de 1917 e do soviético de 1935, acrescentando também a parte do comunitário por parte dos povos indígenas. Assim, o Estado Plurinacional procuraria superar também dois modelos de Estado no que diz respeito à questão étnica: o monoculturalismo da assimilação e “integração do indígena na vida nacional” associada à revolução de 1952 (SCHAVELZON, 2010, p. 4-5).

A Revolução Nacional de 1952, liderada pelo MRN, foi fundamental no processo de transformação na sociedade boliviana<sup>132</sup>, expandindo os direitos com a universalização do sufrágio, consolidando o papel dos sindicatos sob a forma de cogestão operária, liderada pela Central Obrera Boliviana (COB), e realizando uma importante reforma agrária. No entanto, o projeto da Revolução Nacional de 1952 foi incapaz de incluir os indígenas dentro do projeto, gerando assim uma defasagem na construção de instituições democráticas sólidas. Embora o modelo de Estado projetado pelo MRN e, conforme seu escopo geral, pelos governos militares que se sucederam, tenha se esgotado no início dos anos de 1980, o nacionalismo teve um papel central na constituição da memória coletiva boliviana por seus contornos essencialmente étnicos (VIANA, 2016, p. 17).

Assim, o Estado Plurinacional traz a concepção de uma democracia consensual, com diálogo e participação popular que se conjugam com o processo de democracia representativa. As práticas democráticas que constroem o Estado Plurinacional têm como princípio alterar e superar as bases do Estado nacional, no qual todos os grupos sociais devem se conformar aos valores determinados na Constituição Nacional em termos de direito de família, de propriedade e do sistema econômico, dentre outros aspectos da vida social. Diante disso, a grande transformação do Estado Plurinacional é o fato de que este Estado Constitucional, que tem como bases a democracia participativa e o diálogo, pode finalmente romper com as bases teóricas do Estado Nacional (MAGALHÃES, 2016, p. 182-183).

Para Ileana Almeida, o processo de construção do Estado Plurinacional “não leva em conta que os grupos étnicos não lutam simplesmente por parcelas de terras cultiváveis, mas sim por um direito histórico. Assim, defendem as terras comunais bem como a preservação de zonas ecológico-culturais” (2008, p. 17).

É importante destacar que também passaram por processos constituintes outros países como a Venezuela e o Equador, o que ficou conhecido como “Novo Constitucionalismo Latino-Americano”. No caso boliviano, o Estado Plurinacional é o grande projeto trazido por Evo Morales, que se estrutura num novo texto constitucional que reconhece a multiculturalidade do país, assim como a nacionalização de seus recursos naturais, principal fonte de riqueza do país, como é o caso da nacionalização dos hidrocarbonetos<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Conforme o Censo de 2001, 72% dos bolivianos identificam-se como indígenas. Desse total, 31% são Quéchuas, 35% Aymaras e os outros 6% apresentam-se como membros das mais de trinta etnias existentes no país (VIANA, 2016, p. 17).

<sup>133</sup> A “nacionalização” dos hidrocarbonetos gerou um novo quadro, permitindo a renegociação de contratos com doze empresas do setor (REPSOL, PETROBRAS, TOTAL, BP e EXXON), pelo qual toda comercialização e controle da produção passaram ao Estado e os impostos aumentaram 30% com a votação de 52%, que foi conseguida com o voto do MAS e a pressão das organizações sociais na reforma à lei dos hidrocarbonetos em

Com a convocatória da Assembleia Constituinte<sup>134</sup> que se inaugurou em Sucre, em agosto de 2006, houve uma recuperação do sentimento nacionalista acompanhado de mudanças constitucionais na Bolívia. São processos que se articulam tendo como centralidade elementos de “caráter social integrador”, a “soberania popular”, a integração com a América Latina, a “democracia participativa” e a constitucionalização do lugar preponderante que o Estado começava a ocupar na economia (AGUIAR, 2016, p. 126).

Cabe salientar que esses debates na Assembleia do Comitê Interinstitucional foram bastante conflituosos e influenciados pela radicalidade do discurso de García Linera (2006) na Assembleia do Comitê Interinstitucional, desconsiderando o pré-acordo. A reação foi decretar vigília, bloqueio de estradas e marchas (SCHAVELZON, 2010, p. 266). Segundo Schavelzon, o discurso de Linera foi bastante duro, atacando os cívicos de fascistas, tendo sido ouvido no início da reunião e antes de se pronunciarem e tomarem a decisão do que fazer. Assim, o Comitê declarou vigília impedindo mais uma vez as plenárias, num apelo à adesão à “luta em defesa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)” e à mobilização em prol da legalidade, declarando García Linera de “inimigo de Chuquisaca”.

Os embates políticos e tensões eram permanentes durante o processo da Assembleia. Em entrevista ao jornal de Santa Cruz *El Deber*, sobre o final do trabalho do Conselho Político, García Linera, ao ser indagado sobre o que quis dizer quando falou “nos vemos nas ruas”, a resposta foi: “A Assembleia Constituinte foi proposta como lugar democrático de definição dos interesses do país. É um cenário conflituoso, mas dialógico. A seu modo, é o reconhecimento das forças emergentes do direito das forças que estão em retirada a sentarem na mesa e incorporarem seus direitos e pontos de vista no horizonte do país” (BRASIL, 2007).

Em relação ao Conselho Político, o vice-presidente questionava:

Por que estamos aqui, por que dei quatro semanas da minha vida como vice-presidente para me enfiar 15 horas com os constituintes? Porque queremos impedir que essa ala radical se retire, mas isso algumas forças conservadoras não

---

2005. O decreto presidencial *Héroes del Chaco* chegou em um momento de preços internacionais altos de petróleo e derivados, o que permitiu aumentar consideravelmente a receita do Estado (de 250 milhões em 2005, para um bilhão do petróleo) dado que a Bolívia é o segundo produtor da América do Sul. Como indica o decreto: [http://www.ypfb.gov.bo/documentos/DS\\_28701.pdf](http://www.ypfb.gov.bo/documentos/DS_28701.pdf) e Organização García (2008).

<sup>134</sup> Sobre a convocatória à Assembleia Constituinte, ver: FUNDAPPAC (2004); Revista Tinkazos n.º 17 (2004); Kafka (2004); Revista Opiniones y análisis n.º 74, 78 e 79 (2006); e Prada (2006), além de uma ampla bibliografia sobre as anteriores, incluindo a trajetória de Evo Morales e dos sindicatos camponeses, como: Stefanoni y Do Alto (2006), Molina (2006), Urquidi (2007), dentre outras obras que tratam da crise estatal e do processo de mobilização de 2005 e 2006.

querem entender. Estamos dando mostras de que queremos negociar um acordo. Este é o melhor e talvez o último cenário para conciliar interesses<sup>135</sup>.

Suas declarações causaram revolta na imprensa favorável à oposição. Os debates entre os constituintes prosseguiram, e durante o último ato do Conselho, reunido em La Paz, foi votada a proposta pela sede dos poderes, elaborada por uma subcomissão que a princípio permaneceu em sigilo e que depois foi descoberta ser integrada por Carlos Romero, do MAS, Samuel Doria Medina, do UN, e Guillermo Richter, do MNR (SCHAVELZON, 2010, p. 256).

No entanto, após a suspensão da Assembleia e do funcionamento do Conselho, paralelamente foi constituída uma comissão para fechar os acordos. Essa comissão elaborou uma proposta em documento firmado de forma suprapartidária por dez grupos e um dissidente do PODEMOS. O acordo oferecia a Sucre o *status* de sede do Poder Judiciário e do novo Poder Eleitoral e, depois de algumas sessões do Congresso, a declaração de que era “Capital Histórica” e a construção de uma estrada e um aeroporto<sup>136</sup>. Aqui cabe a indagação: quais os motivos das divergências em relação à transferência da sede dos poderes judiciário e eleitoral para Sucre? Em Tarabuco, durante a reunião secreta de articulação política, os constituintes do MAS de Chuquisaca solicitaram que a Assembleia não fosse transferida.

Esteban Urquizu, representante do MAS, disse que sair de Sucre seria perder, e quem deveria sair eram as minorias. Também temiam perder cerca de vinte constituintes do

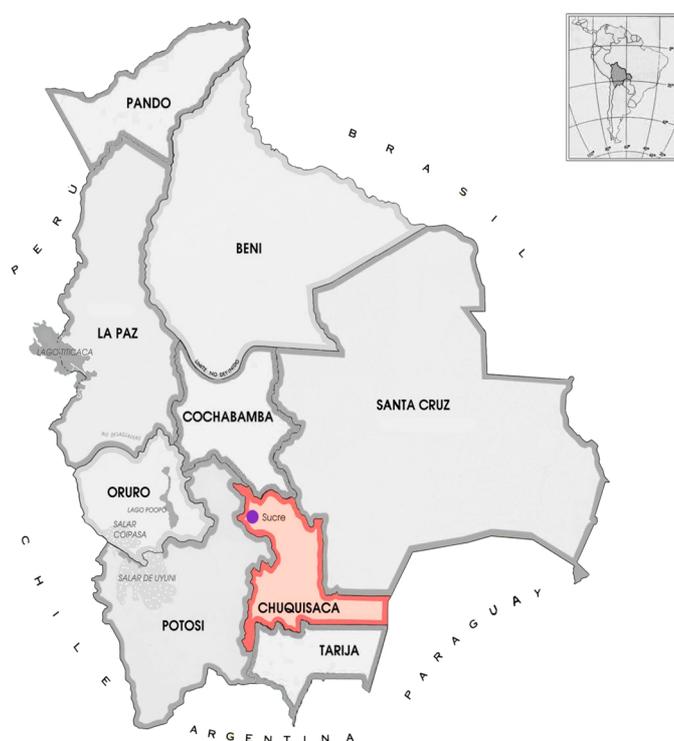
<sup>135</sup> Em entrevista a Pablo Ortiz, do jornal *El Deber*, em 21 de outubro de 2007, García Linera diz: “As próprias forças conservadoras que não souberam aproveitar o cenário de diálogo, de paz e de esforços que a história permitiu à nossa geração”. Continua Linera: “arcarão com a responsabilidade histórica por traçar esse cenário e ter provocado a emergência de forças sociais que questionarão de maneira radical o latifúndio, a propriedade da terra e as riquezas”. Se esse processo se encerrar, afirmava, os setores conservadores poderão dizer que foi uma conquista; mas pode dar vazão para que algumas alas dos setores populares já não considerem o direito do outro, mas tentem atender a seus próprios interesses. García Linera se referiu expressamente aos setores de El Alto, e alguns setores indígenas do norte de Potosí, que “se perguntam como questionar os limites da terra” (*apud* SCHAVELZON, 2010, p. 254).

<sup>136</sup> A proposta elaborada a partir dos acordos políticos baseava-se em sete pontos principais: 1) Reconhecer constitucionalmente Sucre como capital histórica da Bolívia, sede do Poder Judiciário e do Poder Eleitoral; e La Paz como sede do Poder Executivo e Poder Legislativo nacional; 2) Constitucionalizar o Quarto Poder (Corte Nacional Eleitoral) com sede em Sucre; 3) Sessão inaugural, sessão de encerramento e todas as sessões de honra do Congresso Nacional em Sucre; 4) Criar uma Oficina de Coordenação Legislativa na cidade de Sucre; 5) Criar uma oficina regional permanente do Ministério de Justiça em Sucre; 6) Ratificar o art. 46 da atual Constituição (que permite a transferência de sessões do congresso), e 7) Captar recursos econômicos para a construção do novo aeroporto de Sucre e da estrada “Diagonal Jaime Mendoza”. Parlamentares Constituintes que assinam: Silvia Lazarte, Roberto Aguilar, Pastor Arista, Ricardo Cuevas, Weimar Becerra, Ángel Villacorta, Miguel Peña Guaji (Diretoria), Carlos Romero, Franz Asunción (CN), Roxana Zaconeta (MBL), Sabino Condori (AS); Avilio Vaca Achuco, nome ilegível por Camino al Cambio; Guillermo Richter; Román Loayza; Ricardo Pol (UN); outra assinatura pelo A3 MNR; outro constituinte do MAS, Lindo Fernández (independente); David Vargas (ASP); Oscar Mamani (AS); Raúl Prada; Félix Vásquez Mamani (MOP); Jaime Navarro (UN); Samuel Doria Medina; Mario Machicado (CN); Evaristo Pairo; Juan Zubieta; Humberto Tapia (ASP); E Ana María Ruiz por conta própria (SCHAVELZON, 2010, p. 254).

MAS caso houvesse a eventual transferência da Assembleia para Oruro. Durante a reunião entre os parlamentares constituintes do grupo em questão, houve críticas a Romero, que cumpria a tarefa de articulação política, “por tomar decisões sem consultar”, assim como à diretoria, pela falta de articulação e coordenação da bancada do MAS. Inclusive foi discutida a possibilidade de mudança de diretoria, porém a proposta foi descartada (SCHAVELZON, 2010, p. 277-278).

Desse modo, Romero deu continuidade ao diálogo com o Comitê Interinstitucional e, junto com Ada Jiménez, denunciou as agressões para a imprensa dos constituintes do MAS em Oruro. René Navarro e Sabino Mendoza se ocupariam de realizar acordos políticos com os outros partidos e dissidentes para tentar agregar constituintes. Para tanto, houve uma articulação política do MAS, convocando as organizações sociais, camponeses e indígenas para defender os constituintes e garantir que as sessões fossem mantidas. No entanto, durante a processo da assembleia foi instaurado um clima de confrontos, e a violência era incitada pelos setores ultraconservadores para destruir a Assembleia. Como resposta, os movimentos sociais organizaram uma vigília para que a Assembleia desse continuidade aos trabalhos e às sessões. Um dos temas polêmicos proposto era dar a capital constitucional a Sucre, que era a primeira proposta, diferente do que os camponeses e o MAS de Chuquisaca apoiavam (SCHAVELZON, 2010, p. 281-282). O Mapa que segue é uma ilustração ao leitor da localização das regiões da Bolívia em destaque Chuquisaca e Sucre.

Figura 2 – Mapa de Sucre Capital, sede do Poder Judiciário e Eleitoral



Fonte: Elaborado a partir de <http://www.guiageo-americas.com/mapas/bolivia.htm>.

Entretanto, durante a sessão, ninguém ousou propor levantar a medida de força, embora tenham sido feitas duras críticas. Nas intervenções criticavam “a ditadura de Evo” e duas “manipulações” correntemente atacadas:

[...] a dos camponeses por parte do MAS; e a do MAS por parte de Cuba e da Venezuela: apresentavam diferenças em relação à política de solidariedade do governo boliviano aos dois países. Havia vários constituintes presentes, como Sabina Cuellar, Arminda Herrera, Epifania Terrazas, do MAS, Urquizu e Velásquez, do PODEMOS; e Arraya, do MBL. O salão onde ocorria a reunião é decorado com um mural do célebre pintor boliviano Walter Solón Romero, que ilustra aos líderes criollos da independência cercados de trabalhadores do campo, mostrando suas mãos e fontes com produtos alimentícios (SCHAVELZON, 2010, p. 282).

Durante todo o processo da Assembleia houve um clima tenso entre os próprios constituintes do MAS. No entanto, enquanto a resolução da Assembleia não se definia, organizações sociais mobilizam-se até La Paz para defender o projeto de Renda Dignidade: “Não podemos deixar o presidente só” (AHI, 2007), diziam camponeses em defesa do governo. É importante destacar que a simultaneidade da iniciativa do governo com a Assembleia debilitava a mobilização, mas procurava algo prioritário: legitimidade para o governo em horas de definição política<sup>137</sup>.

Após todo o debate, a decisão foi ratificada em reunião de Evo Morales com os chefes de bancadas departamentais de constituintes do MAS, realizada em 14 de dezembro de 2008. Naquele momento, Evo Morales diz para Silvia Lazarte na reunião disse “viva ou morta, você entrega para mim a Constituição, a Constituição será entregue” ao parlamento boliviano. Evo Morales também informou aos membros da Assembleia Constituinte “que não entraria o debate do orçamento para 2008 sem Constituição e os constituintes iriam ter que enfrentar um julgamento político” (MORALES *apud* SCHAVELZON, 2010, p. 300). Em meio a esse

<sup>137</sup> A luta pela Renda Dignidade abriria uma série de críticas vindas de setores conscientes da esquerda do governo, que podia ver a iniciativa fora dos cânones da esquerda marxista (setores do grupo COMUNA, trotskistas, dentre outros agrupamentos) do projeto desenvolvimentista industrial. Mas ao mesmo tempo era parte essencial do projeto liderado por Morales, desde a perspectiva da dívida social com os idosos, movimentos populares e indígenas. A mobilização ao Congresso tirava os olhos de Sucre e também minguava o poder de convocatória das organizações, mas a popularidade da medida será um elemento que o MAS também precisava resolver na disputa política pela Assembleia. A decisão de cortar ingressos das prefeituras para pagar a Renda dava instrumentos para que a oposição reagisse ante a opinião pública. Mas dado o superávit das contas das prefeituras pelo IDH, tirar daí o dinheiro era um cálculo de racionalidade econômica, com certeza combinado com adversidade política. Tudo isso demonstrava a heterogeneidade das disputas entre os próprios apoiadores do governo boliviano (SCHAVELZON, 2010, p. 298-299).

contexto conturbado, a Constituição foi aprovada, embora a oposição buscasse ignorar a aprovação do texto constitucional, denunciando a Carta Constituição como ilegal, aprovada apenas por representantes do MAS. Então, os cívicos e prefeitos opositores, organizados no Consejo Nacional Democrático (CONALDE), tomaram a iniciativa de combater o projeto de Constituição e convocaram uma paralisação cívico-empresarial nas seis regiões opositoras (Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Cochabamba e Chuquisaca) e greves de fome. Emilio Gutiérrez foi o único constituinte do partido UN que assistiu às sessões. Os demais constituintes se retiraram do processo de votação. Gutiérrez dizia que o fez por consciência e por El Alto (SCHAVELZON, 2010, p. 322-323).

Após a aprovação da nova Constituição da Bolívia, tendo Sucre como a capital Constitucional, Morales promulgou a Constituição acompanhado de Silvia Lazarte e Rigoberta Menchú. Em discurso, o Presidente boliviano reconhecia “a consciência do povo boliviano”, como se lê:

Depois de 500 anos de rebelião, invasão e saque permanente; depois de 180 anos de resistência contra um Estado colonial; depois de 20 anos de luta permanente contra um modelo neoliberal; em 7 de fevereiro de 2009, a Bolívia vive um acontecimento histórico: [...] foi promulgada a nova Constituição Política do Estado. Na história boliviana, é o movimento indígena camponês, depois de tantos anos, irmãs e irmãos, que começou primeiro na eleição para uma Assembleia Constituinte no ano de 2006, é sua participação para redigir uma nova Constituição, inspirada na luta de nossos antepassados, na luta de nossos irmãos indígenas desde 1600 e 1700, inspirado na luta de muitos irmãos que fundaram a Bolívia; e não podemos esquecer a rebelião do movimento indígena na Bolívia, encabeçado por Tupac Katari e Julián Apaza. (MORALES *apud* SCHAVELZON, 2010, p. 485).

Na medida em que o Estado Plurinacional se desenvolve, novas formas de se relacionar com as diferenças emergem, incorporando os povos indígenas e comunidades originárias no projeto constitucional. Isso significa uma reformulação que se estrutura na instituição de um sistema de deliberação democrático e multicultural:

[...] estabelecendo que as comunidades indígenas integram plenamente a nação boliviana e que todos são igualmente cidadãos. As modificações nesse ponto se deveram a temores, levantados pela oposição, de que os indígenas teriam mais direitos do que o restante da população. A Bolívia passa a ser definida como um Estado Plurinacional (BRASIL, 2008)<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01515*, Embaixada de La Paz, 16/12/2008 Caixa 53: Bolívia. Política Interna. Acordo no Congresso para revisão do texto da nova CPE. Modificações.

Assim, a grande revolução do Estado Plurinacional é o fato de que esse Estado constitucional democrático-participativo pode, finalmente, romper com as bases teóricas e sociais do Estado nacional constitucional representativo uniformizador de valores e, logo, radicalmente excludente. No dia 18 de março de 2009, foi aprovado o Decreto n.º 0048, com a mudança de República da Bolívia para Estado Plurinacional da Bolívia. A mudança se enquadra na série de medidas que concretizavam a incorporação de elementos andinos e plurinacionais na estrutura do Estado e na definição de suas bases fundamentais, princípios e valores (MAGALHÃES; WEIL, 2010, p. 17-18).

Desse modo, o Estado Plurinacional se desenvolve e emergem novas formas de lidar com as diferenças culturais. A plurinacionalidade é fundada a partir das diversas culturas, pautada pelo mútuo reconhecimento dessas populações. Contudo, Luis Tapia chama atenção para o desafio que deve ser enfrentado sobre essas formas de governo e a diversidade cultural do país: “essas alternativas não existem, todavia; devem ser imaginadas e construídas como parte de uma vida política compartilhada em condições de igualdade” (TAPIA, 2007, p. 63).

Nesse sentido, cabe destacar o processo de incorporação à nova Constituição boliviana de cerca de 80 dos 411 artigos. Conforme o texto da Constituição, os 36 “povos originários” (aqueles que viviam na Bolívia antes da invasão europeia) passam a ter participação ampla efetiva em todos os níveis do poder estatal e da economia. Também foi incluída na nova Constituição cota para parlamentares oriundos dos povos indígenas, que passaram a ter propriedade exclusiva sobre os recursos florestais e direito sobre a terra e os recursos hídricos de suas comunidades. A Constituição estabelece, ainda, a equivalência entre a justiça tradicional e a justiça ordinária do país, isto é, cada comunidade indígena poderá ter seu próprio tribunal, com juízes eleitos nas comunidades. As decisões desses tribunais não poderiam ser revisadas pela justiça comum (MAGALHÃES, 2016, p. 183).

Entretanto, a representação indígena era um dos pontos mais ambíguos da nova Constituição e, portanto, era fundamental a discussão da lei que implementaria estas cadeiras e seu modo de eleição. Em dois artigos consecutivos da Constituição aprovada, os de números 146<sup>139</sup> e 147<sup>140</sup>, se afirmavam enunciados opostos. Para Carlos Böhr, tratava-se de um erro de

---

<sup>139</sup> Define-se sobre as atribuições da Assembleia Legislativa Plurinacional, no artigo n.º 146, inciso VII, que “As circunscrições especiais indígenas originário-campesinas se darão pelo princípio de densidade populacional de cada departamento” (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, 2009).

<sup>140</sup> No artigo n.º 147, inciso III, se determina o contrário ao artigo 146, inciso VII, quando diz: “A lei determinará as circunscrições especiais indígenas originário-campesinas, onde não deverão ser considerados como critérios condicionais nem a densidade populacional nem a continuidade geográfica”. Segundo o artigo n.º 146, as circunscrições indígenas se regerão por densidade populacional, e, segundo o n.º 147 não deverá ser considerada como critério a densidade populacional (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, 2009).

revisão, segundo o qual, em outubro, se havia esquecido de apagar um artigo que restou da versão anterior. Xavier Albó apresenta uma complexa interpretação segundo a qual não há contradição<sup>141</sup>.

Portanto, após todo o processo da Constituinte, o desfecho deu bons resultados para o MAS, porque a lei foi aprovada e, assim, convocadas as eleições para o período entre dezembro de 2009 e abril de 2010. Contudo, os povos indígenas foram surpreendidos, ao passo que após um mês da aprovação dos deputados, o vice-presidente García Linera convoca, por tempo e matéria, sessão do Congresso. Havia um prazo impostergável marcado pela nova Constituição, e diante da falta de acordo o MAS ameaçava uma renúncia coletiva de parlamentares, além de entrar na justiça contra a oposição e cercar novamente o Congresso. Nesse ínterim, o presidente Evo Morales iniciou uma greve de fome que teve o apoio e adesão das organizações sociais<sup>142</sup>. Como já anunciado por Fidel Castro, organizações de matrizes indígenas e suas bases deram a Evo e ao MAS a vitória eleitoral em dezembro de 2009 — organizações desde o nível local até a cúpula nacional estiveram unidas em aliança em torno da segunda vitória à Presidência da República de Evo Morales e de seu vice, Álvaro García Linera (CASTRO *apud* SCHAVALZON, 2010, p. 541-542).

Portanto, um passo importante foi dado no direito à diversidade como direito coletivo ou comunitário na Bolívia. Houve um avanço significativo na ampliação e participação nos espaços de decisão dos grupos sociais indígenas antes excluídos, além da luta constante em defesa dos recursos naturais. Nos próximos capítulos, procuro interpretar a política externa brasileira e a resistência desses movimentos populares indígenas, de cocaleiros, além do papel dos movimentos populares-indígenas nos embates diante da política externa entre Brasil-Bolívia. Analiso o “subimperialismo” mensurando a relação de dependência da Bolívia em relação ao Brasil, como já apresentado em itens anteriores. Desse

---

<sup>141</sup> Albó escreve: “O artigo 146 refere-se a que deve haver mais circunscrições especiais onde haja mais população indígena originária minoritária, enquanto o artigo 147 contrasta genericamente estas circunscrições ‘especiais’ com as demais nominais: a população das primeiras não deve balizar as segundas, assim como tampouco deve ter o mesmo critério de continuidade geográfica. A razão é clara: o que se busca é assegurar a presença destes povos tão minoritários na Assembleia Legislativa Plurinacional apesar de seu pequeno peso demográfico e sua dispersão geográfica. Caso contrário, a Assembleia nunca chegaria a ser suficientemente ‘plurinacional’ e aumentaria o risco de que estes povos nunca cheguem a estar presentes”. Publicado no Jornal La Razón: “Las circunscripciones especiales indígenas”. A afirmação de Böhrnt é do texto “40 días que conmovieron Bolívia”. Publicado em 05/04/2009. Disponível em: <[www.ejournals.com.br/jornal\\_la\\_razon\\_bo.html](http://www.ejournals.com.br/jornal_la_razon_bo.html)>. Acesso em: 12 mar. 2018.

<sup>142</sup> Acompanhado do presidente Evo Morales, havia 36 grupos de grevistas de ao menos 114 organizações sociais com 1027 pessoas dos nove departamentos em greve. Fidel Castro mandou seu apoio e escreveu: “Os avanços econômicos e sociais que se produzem na Bolívia enlouquecem a oligarquia que no Parlamento bloqueia as eleições convocadas para o final do ano. Não tenho a menor dúvida que Evo sairá vitorioso” (CASTRO *apud* SCHAVALZON, 2010, p. 541).

modo, cabe analisar a superexploração do trabalho para entender a política externa a partir do papel das multinacionais brasileiras e, especialmente, da Petrobras na Bolívia.

#### 4 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS

Esta seção trata da política externa que o capitalismo dependente assumiu no Brasil. Para tanto, são utilizados elementos da teoria das relações internacionais que permitem captar a relação entre as políticas interna e externa, visto que sua articulação é uma forma de analisar o funcionamento da economia brasileira e evitar risco de análises simplistas ou que reproduzam os argumentos dos formuladores das políticas públicas e do governo. Procurei, assim, interpretar os elementos da ação do Estado e os embates da política externa brasileira com os movimentos sociais na Bolívia.

É necessário, inicialmente, orientar a análise socioeconômica e política em duas direções: por um lado, procurar identificar no sistema internacional vigente os condicionantes da política externa brasileira e, de outro, buscar na tradição marxista a explicação da dinâmica do Brasil no contexto de crise e restauração do capital, a partir do lugar que essa teoria ocupa nos debates sobre Relações Internacionais.

Autores consagrados, como Hans Morgenthau e Noberto Bobbio, sustentam a ideia de que, na teoria marxista, não caberia uma teoria das relações internacionais. Para esses autores, que travaram o debate apenas no campo da diplomacia, o marxismo seria uma teoria da economia, do Estado como reflexo das relações econômicas, e estaria, por isso, incapacitado para criar conceitos para a política internacional. Apesar dessas análises, tomo como desafio na pesquisa o método que se situa no campo do marxismo para análise do objeto. Um dos autores que se situa no campo do marxismo é Antonio Gramsci, que teve um papel importante para os estudos das Relações Internacionais. O ponto comum entre Gramsci e demais críticos das Relações Internacionais é a aplicação do método materialista histórico-dialético ao estudo das relações sociais transnacionais, o que compreenderia:

- 1) uma filosofia materialista da história que levaria ao primado ontológico das relações sociais de produção; 2) uma rejeição da separação entre sujeito e objeto e a adoção de um entendimento dialético da realidade como uma totalidade dinâmica e como uma unidade de opostos; 3) o método de abstração de Marx, conforme explicitado nos Grundrisse (RAMOS, 2006, p. 1).

Durante a Primeira Guerra Mundial, as análises marxistas se voltaram à temática das relações internacionais, como é o caso da teoria clássica do imperialismo de Vladimir I. Lênin (1982) e Karl Kaustky (2008), que precederam o debate no campo das relações internacionais entre as vertentes idealista e realista. Nesse sentido, pode-se afirmar que o

pensamento de Lênin se localizou na posição defendida pelos realistas, enquanto a teoria de Kaustky aproximava-se daquela dos idealistas<sup>143</sup>.

A teoria de Lênin sobre essa questão, exposta na obra *Imperialismo: a fase superior do capitalismo* (2012), não se esgotou e mantém atual a teoria marxista para se refletir sobre as relações internacionais. É importante destacar que as teses de Lênin tiveram ampla validade até o final da Segunda Guerra Mundial. Embora o texto tenha sido escrito em 1916, sua leitura permanece viva para as interpretações contemporâneas no âmbito das relações internacionais. Isto é, imperialismo não corresponde apenas à fase atual do capitalismo:

A política colonial e o imperialismo existiam antes da fase mais recente do capitalismo e até mesmo antes do capitalismo. Roma, baseada na escravatura, manteve uma política colonial e exerceu o imperialismo. Mas as considerações ‘gerais’ sobre o imperialismo, que esquecem ou relegam para o segundo plano as diferenças radicais entre as transformações econômico-sociais, degeneram inevitavelmente em atividades ociosas e jactâncias, tais como a de comparar ‘as de grande Roma como as da Grã-Bretanha’. Mesmo a política colonial capitalista das fases anteriores do capitalismo é essencialmente diferente da política colonial do capital financeiro (LÊNIN, 1982, p. 637).

Nessa passagem, Lênin tinha como preocupação central a análise do imperialismo sob a hegemonia do capital financeiro. Em meio ao período que vivemos hoje, parece-me que o referido texto ganha força na análise proposta. Os argumentos de Lênin indicam proximidade com a abordagem das relações internacionais ao tratar do imperialismo. Autores no campo das relações internacionais, como é o caso de Carr (2001), foram os responsáveis por introduzir o debate entre o realismo e o idealismo no início do século XX, demonstrando que o marxismo e o realismo tratam da política tal como ela é, a partir dos conflitos.

Embora exista uma aproximação entre o realismo e o marxismo, é importante destacar que, para o marxismo, a origem dos conflitos sociais entre os Estados-Nações ancora-se em seu caráter de classe. Desse modo, ainda que existam pontos de contato entre realismo e marxismo, não se pode perder de vista que são concepções teóricas que se situam em campos diferentes (BERRINGER, 2015, p. 41).

Na mesma direção, autores em diálogo com os estudos de Gramsci desenvolveram a Teoria Crítica das Relações Internacionais a partir Escola de Frankfurt. Essa teoria alude à tradição inaugurada por filósofos, autores vinculados ao Instituto de Pesquisa Social da

<sup>143</sup> Tatiana Berringer, ao aproximar o pensamento de Lênin ao realismo, crítica o idealismo de Kaustky no que concerne à realidade no plano das aparências. Para Berringer, embora exista uma aproximação entre teoria do realismo e do marxismo, é necessário não perder de vista que o marxismo tem sua origem nos conflitos e contradições sociais entre os Estados-Nações, na luta de classe (2015, p. 41).

Universidade de Frankfurt, a partir do texto de Max Horkheimer<sup>144</sup> (1895-1973). Assim, ao relacionar ao conceito de hegemonia elaborado por Gramsci, pode-se compreender duas formas de hegemonia nas relações internacionais: político-intelectual e econômico-financeira, situadas nos vários níveis da relação de forças, a começar pela relação das forças internacionais, passando em seguida às relações objetivas sociais, ou seja, ao grau de desenvolvimento das forças produtivas e às relações de força política (SILVA, 2005, p. 253).

A hegemonia seria a capacidade de um grupo social unificar em torno de seu projeto político um bloco mais amplo não homogêneo, marcado por contradições de classe. O grupo ou classe que lidera este bloco é hegemônico porque consegue ir além de seus interesses econômicos imediatos, para manter articuladas forças heterogêneas, numa ação essencialmente política, que impeça a irrupção dos contrastes existentes entre elas. Logo, a hegemonia é algo que se conquista por meio da direção política e do consenso e não mediante a coerção. Pressupõe, além da ação política, a constituição de uma determinada moral, de uma concepção de mundo, numa ação que envolve questões de ordem cultural, na intenção de que seja instaurado um 'acordo coletivo' através da introjeção da mensagem simbólica, produzindo consciências falantes, sujeitos que sentem a vivência ideológica como sua verdade. O pensamento político e ideológico, dessa forma, apresenta-se como uma realidade prática, porque, ao ser compreendido e aceito pelos atores sociais, torna-se poder material, converte-se em ação prática, ou, mais precisamente, em práxis (SILVA, 2005, p. 264-268).

No plano da política externa brasileira, mesmo com a expansão das empresas brasileiras e o aumento das exportações de produtos nacionais, a relação entre esses grupos econômicos, na prática, realizava-se de forma contraditória, pois setores das classes dominantes do Brasil e da Bolívia permanecem submetidos ao sistema produtivo e ao domínio político imperialista, além de não atuarem de maneira organizada, orientando-se por um projeto político próprio e de conquista de uma economia regional.

Desse modo, analisar a política externa brasileira requer interpretar a inserção internacional do país envolvendo aspectos socioeconômicos e geopolíticos. Neste caso, é preciso observar os distintos modos de integração dos países periféricos no capitalismo e como decorre o processo de dependência em relação a outros países, que pode aumentar ou diminuir, embora a tendência geral do desenvolvimento capitalista se dê no sentido do enorme desenvolvimento das relações capitalistas mundiais, manifestando-se no comércio exterior, no qual se acha incluído, naturalmente, o comércio de capitais (TROTSKY, 1979, p. 10).

---

<sup>144</sup> Em seu texto de 1937, Horkheimer demonstra a necessidade da não separação entre a teoria conceitual e práxis social. Nesse sentido, a teoria crítica reunifica razão e pensamento dualista, que separam sujeito e objeto de conhecimento. Disponível em: [artigos.netsaber.com.br/.../artigo\\_sobre\\_a-critica-de-horkheimer-aoracionalismo-cart](http://artigos.netsaber.com.br/.../artigo_sobre_a-critica-de-horkheimer-aoracionalismo-cart)>. Acesso em: 15 mai. 2018.

No campo da teoria crítica das Relações Internacionais, um dos principais expoentes é o professor canadense Robert W. Cox. Em 1981, ao elaborar um quadro de análise em que compreende as estruturas históricas do capitalismo como temporárias dentro do sistema das relações sociais de produção, Cox argumenta que, desde a formação do Estado Moderno, vários países foram considerados hegemônicos. Após a Conferência de Viena (1648), com a Paz de Westfalia, a história presenciou nos últimos 150 anos períodos que exemplificam o exercício da hegemonia (COX *apud* RAMOS, 2006, p. 10).

Durante o primeiro período, entre 1845 e 1875, a Inglaterra exercia a hegemonia. À época, a condução do comércio e as transformações na economia europeia ancoravam-se nas ideias do liberalismo, que se baseava no livre comércio, nas vantagens comparativas e no padrão-ouro. O efeito produzido foi a universalização dos valores liberais; desse modo, era o interesse nacional inglês que comandava as relações monetárias internacionais. Além disso, a Inglaterra possuía o poder militar mais avançado, o que garantia o exercício da coerção. O segundo período, entre 1875 a 1945, é momento contra-hegemônico. Isso se deve à inserção de novos países como Alemanha e Estados Unidos da América no sistema internacional, que se coaduna com o período das guerras mundiais. Nesse momento, a Inglaterra não consegue manter a hegemonia e entra em crise de legitimidade. Ou seja, o liberalismo não conseguiu dar respostas ao motivo das guerras. Assim, evidenciou que o interesse nacional era sempre maior que a comunidade liberal globalizada. Para substituir o livre comércio, entra em cena o protecionismo, e a economia global dá lugar aos blocos econômicos. No período após a Segunda Guerra, os EUA ocupam o lugar de Estado hegemônico, estabelecendo um sistema semelhante ao inglês no século passado (ARRIGHI, 1994, p. 78). Contudo, os EUA conseguiram estabelecer um sistema mais sofisticado e moderno, aproveitando o momento da conjuntura internacional da época. Nesse caso, nos estudos Cox, argumenta que

Historicamente, hegemonias desse tipo são fundadas por poderosos Estados que tiveram uma completa revolução econômica e social. A revolução não modifica somente as estruturas políticas e econômicas do Estado em questão, mas também concentra energias que expandem além das fronteiras do estado. Uma hegemonia mundial é assim em seus primórdios uma expansão externa da hegemonia interna (nacional) estabelecida por uma classe social dominante. As instituições econômicas e sociais, a cultura, a tecnologia associada a essa hegemonia nacional tornam-se padrão para a emulação no exterior. Tal hegemonia expansiva se dá nos países mais periféricos na forma de uma revolução passiva. Esses países não têm a mesma revolução social profunda, nem têm suas economias desenvolvidas da mesma forma, mas tentam incorporar elementos a partir do modelo hegemônico sem perturbar as velhas estruturas de poder. Enquanto os países periféricos podem adotar alguns dos aspectos econômicos e culturais do núcleo hegemônico, eles são menos aptos a adotar seus modelos políticos. Assim como o fascismo se tornou a forma de revolução passiva na Itália do período entre-guerras, várias formas de regimes

burocrático-militares supervisionam a revolução passiva nas periferias dos dias de hoje. No modelo de hegemonia mundial, a hegemonia é muito mais intensa e consistente no núcleo e mais fraca na periferia (*Apud* PASSOS, 2013, p. 103).

É importante destacar que o período após a Segunda Guerra Mundial ficou marcado como o “da civilização americana” e, nesse cenário, é necessário destacar a política adotada para os países latino-americanos. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a divisão no campo aliado entre Leste e Oeste, o debate que permeou esse período foi sobre a “democracia”. Porém, de qual democracia se está falando? A União Soviética fazia parte do campo democrático em oposição ao totalitarismo e ao nazi-fascismo, localizando-se no campo da democracia social. O Ocidente deixa claro que a democracia propriamente dita estava relacionada à Conferência de Bogotá (1992), significava o conjunto formado entre a democracia representativa e suas instituições (AZEVEDO, 1998, p. 524). Logo, o que se pode perceber é que havia uma ideia de incompatibilidade entre o comunismo soviético e a América, pois o comunismo internacional e qualquer totalitarismo seriam de natureza “antidemocráticas”. Assim, houve uma associação entre organização política e interesses dos EUA, que seria justificado com o fechamento dos partidos comunistas em vários países da região e no Brasil. Os partidos comunistas latino-americanos, em atividade legal ao fim da Segunda Guerra Mundial, foram proibidos.

Também é necessário observar que a partir de 1945 as reflexões marxistas e as lutas sociais e políticas avançaram para além da Europa, com as teorias da dependência na América Latina, tendo como desafio repensar as relações internacionais no campo de estudos do marxismo latino-americano. A partir dos anos de 1960, intelectuais latino-americanos como Ruy Mauro Marini (2005; 2013), Theotônio dos Santos (1972; 1978) e Vânia Bambirra (1973; 1974) inauguraram um paradigma teórico em que procuravam interpretar de forma crítica o subdesenvolvimento na América Latina. As formulações tinham como objetivo apresentar uma concepção para superar contribuições desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Ao desenvolverem o pensamento da Teoria Marxista da Dependência, esses autores procuraram interpretar a dependência e o imperialismo — constituindo um par dialético — tendo como base de estudo os indicadores socioeconômicos e políticos do capitalismo na América Latina, sem perder de vista o horizonte de sua articulação desigual e combinada com a economia mundial. Como ponto de partida, cabe fazer algumas sinalizações básicas sobre a política externa brasileira no continente, tendo em vista sua posição estratégica na região. Assim, pensar a inserção do Brasil no contexto latino-americano exige,

antes de tudo, inseri-lo no âmbito mais restrito da América do Sul. Desse modo, a política externa brasileira ganha importância pelo peso geoeconômico e demográfico do país, pelo tamanho do mercado interno, por indicadores socioeconômicos e seus atributos tradicionais de poder, que destacam o Brasil como um dos países com maior relevância na região, além de se apresentar entre os primeiros países do mundo em recursos como hidroeletricidade, hidrocarburetos, água doce, biodiversidade, agrocombustíveis, urânio, ferro e outros bens naturais. O Brasil, no cenário socioeconômico e político de crise ambiental e estrutural do capital, exerce uma situação privilegiada no processo de mercantilização de seus recursos naturais (CARVALHO, 2014, p. 130-131).

No estudo sobre a política externa brasileira e nas discussões sobre desenvolvimento, subdesenvolvimento e divisão internacional do trabalho, observa-se a emergência dos países periféricos como centros de resistência e de transformação no mundo capitalista. Somadas a esses estudos e discussões, as leituras sobre a formação histórica do sistema capitalista até os atuais debates sobre globalização, empresas multinacionais, a natureza e papel do Estado no capitalismo, hegemonia e o império americano, constituem um arcabouço teórico que compõe o vasto horizonte marxista do pensamento sobre a esfera internacional, formando os elementos necessários à compreensão desta área de conhecimento. Neste sentido busco fazer um recorte sócio-histórico e político a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), para interpretar a vitória eleitoral de Lula à Presidência da República e a política externa construída no Brasil a partir de 2003, ao mesmo tempo que a política econômica interna.

Para tanto, farei um breve retorno às diretrizes da política externa brasileira nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), para interpretar aproximações e diferenças com a política externa do governo seguinte.

Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra, a política externa de FHC seguiu parâmetros tradicionais: “o pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção e o pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país” (2003, p. 31). Nesse sentido, pode-se indicar que, a partir de 1988, os parâmetros tradicionais que deram sentido às políticas protecionistas ligadas à ideia de *autonomia pela distância*, como chama atenção os autores supracitados:

[...] ou seja, *autonomia pela distância*, inclusive em termos econômicos. Assim, cabe observar que, ao final do governo Sarney (1985–1990), foram esboçando-se mudanças importantes no sentido de absorver a evolução de cunho acentuadamente neoliberal que a globalização introduzia, simbolizadas pelas negociações na Rodada

Uruguai do Acordo Geral de Tarifas (conhecido como GATT) (VIGEANI; OLIVIERA; CINTRA, 2003, p. 1).

Assim, para interpretar a política externa nos governos FHC, é necessário entender a evolução tomada na direção ao paradigma da “autonomia pela integração”, a partir dos documentos do Ministério das Relações Exteriores (MRE) durante o governo de José Sarney, tendo continuidade no governo de Fernando Collor de Mello. Nessa direção, pode-se observar que houve busca pelo refinamento teórico do novo modelo, isto é, uma política caracterizada pela busca de “relações externas universais” com vistas a preservar a autonomia pela integração do Brasil na situação internacional (MELLO, 2000, p. 92).

No relatório do MRE de 1993 já se percebia o esforço presente de construção de “uma moldura conceitual apropriada para elevar a ação estratégica do Brasil” (BRASIL, 1993, p. 347). Nesse sentido, o primeiro ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco foi FHC. A busca de redefinição da política envolveu ativamente o Ministério da Fazenda, conduzido por Ciro Gomes, e a política econômica tinha como objetivo ações direcionadas à estabilidade econômica. Como indicam Vigevani, Oliveira e Cintra,

Isso levou à manutenção da desgravação tarifária, iniciada pelo governo Collor de Mello, mas cujos pressupostos estavam nos estudos da Câmara de Comércio Exterior (Cacex) de 1988 e 1989. A decisão final de adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao Tratado de Marrakesh (que reconhece a importância da sociedade civil organizada na formação de processos legislativos internacionais), a discussão da Tarifa Externa Comum no Mercosul, consolidada no Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, a participação na Cúpula de Miami, em dezembro de 1994, que deu início às negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), foram as ações que acabaram por consolidar a perspectiva traçada (2003, p. 34).

Portanto, para Vigevani, Oliveira e Cintra, “o conceito de mudança com continuidade na política externa brasileira, incorporada no governo FHC, segundo os seus formuladores, representava a renovação do paradigma tradicional caracterizado por uma visão de futuro e adaptação criativa” (2003, p. 34). “Na visão de FHC, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, essa perspectiva de futuro era fundamental diante de um ambiente econômico-social desfavorável, e a diplomacia brasileira deveria atuar a longo prazo” (LAFER *apud* VIGEANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 34). Assim, a “autonomia com participação” situa-se em dois aspectos, conforme Rubens Ricupero:

a) O primeiro tem a ver com uma atitude geral de mudança de ênfase. Em lugar de acentuar o discurso de crítica e denúncia das injustiças e desequilíbrios do ordenamento internacional, adotou-se posição que se pretendia construtiva e

propositiva. Se o país quisesse influir no aperfeiçoamento das normas, teria de substituir a abstenção, a crítica a partir de fora, pela inserção no debate que possibilitasse pesar no debate no interior dos mecanismos decisórios. b) O segundo aspecto refere-se justamente à aplicação dessa mudança de atitude a casos concretos, dos quais os mais emblemáticos foram, sem dúvida, a revisão da tradicional posição brasileira de recusa de assinar o TNP (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares) (2017, p. 588).

A política externa dos governos de FHC nos remete a algumas problematizações sobre o modelo político adotado de “autonomia pela integração” e seus resultados para o país. Ao observarmos a década de 1990, com destaque para os oito anos de governo FHC, percebemos a deterioração da posição internacional da América do Sul, bem como do Brasil, expressa nas baixas taxas de crescimento, com consequências evidentes para esses países na economia mundial. “Em nível internacional, prevaleceu a opinião pública dos países ricos, inclusive não houve nenhuma resistência por parte do governo FHC em relação à inclusão de temas relativos a direitos trabalhistas e sociais e à proteção ambiental nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 37).

Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra, “alguns dos êxitos da diplomacia brasileira no governo FHC estiveram relacionados com a existência parcial de um ambiente internacional cooperativo, com prevalência da interdependência, em que a possibilidade de utilização de foros multilaterais pareceu real” (2003, p. 36). Desse modo,

[...] a política externa brasileira na era FHC contribuiu para posicionar o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais, com o aprimoramento das relações internacionais em relação ao Estado brasileiro, bem como amenizou os conflitos nas relações externas, e o país passou a adotar uma conduta pacífica, respeitado por suas posições construtivas. Já em relação à capacidade de promover o desenvolvimento econômico, foi bastante débil, continuando, portanto, uma tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia mundial, o que contribuiu para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes. A imagem negativa que a opinião pública dos países ricos tem dos países pobres, assim como os problemas internos no país, criaram dificuldades na busca do Brasil em protagonizar as negociações com a América Latina (*Idem*, p. 36-38).

Entretanto, o período do governo FHC foi marcado pelo predomínio do paradigma do Estado neoliberal, uma concepção afinada ao Consenso de Washington, com abertura da economia ao capital estrangeiro, liberalização do comércio externo, redução drástica da intervenção estatal no domínio econômico, privatização das empresas e dos serviços públicos e flexibilização das relações capital/trabalho (MOTA FILHO, 2017, p. 70).

No plano das relações internacionais, a política externa brasileira foi perdendo sua consistência estratégica e capacidade de projetar os interesses nacionais no exterior, devido à

hegemonia ideológica do Estado mínimo, somadas às políticas a ele associadas, resultando em saldos comerciais negativos. No contexto da América Latina, a busca por protagonizar um papel mais relevante acabou enfraquecida pelos próprios constrangimentos internos, com o enfraquecimento do Mercosul, o aumento da vulnerabilidade externa do Brasil e a redução do protagonismo comercial e diplomático (MERCADANTE, 2006, p. 34). Desse modo, é necessário problematizar as mudanças na política externa brasileira, perguntando-nos quais as alterações reais dessa política nos governos Lula. Apresentamos um quadro comparativo da política externa dos governo FHC (1995-2002) e do governo Lula (2003-2005).

Tabela 1 – Política Externa dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2005)

| Governo FHC (1995-2002)   | Governo Lula (2003 -2005)  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragilização do Mercosul.</li> <li>• Ênfase excessiva na dimensão do livre comércio e baixa ênfase em aspectos estratégicos e sociais do processo de integração.</li> <li>• Assimetrias comerciais com a Argentina não equacionada.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento e expansão do Mercosul.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova ênfase nos aspectos estratégicos e sociais no processo de integração.</li> <li>• Assimetrias comerciais com Argentina equacionadas através da implantação do MAC e do PAC, além de outros instrumentos.</li> </ul> </li> </ul>               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atitude defensiva e proletrária nas negociações da ALCA.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de proposta alternativa ao modelo da ALCA norte-americana.</li> </ul> </li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atitude ofensiva nas negociações da ALCA.</li> <li>• Proposta programática da ALCA flexível, modelo alternativo ao norte-americano, preservando a capacidade dos Estados de promoverem políticas de desenvolvimento, ao mesmo tempo que propondo aberturas comerciais adequadas aos diferentes estágios das economias do continente.</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouco progresso na integração econômica, política e física da América Latina.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grande progresso na integração econômica, política e física da América do Sul.</li> <li>• Os acordos Mercosul–Comunidade Andina, a incorporação do Peru e da Venezuela ao Mercosul, as inúmeras obras para a integração e o desenvolvimento da infraestrutura na região e, por fim, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), então gerando um bloco econômico potencial com mais 350 milhões de habitantes e PIB de 2,6 bilhões de dólares.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de iniciativas em relação à África e ao Oriente Médio.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reaproximação com a África e o Oriente Médio, com ganhos comerciais e político-diplomáticos bastante significativos. A Cúpula dos Países Árabes e da América do Sul rendeu grandes dividendos.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase excessiva na relação com os tradicionais parceiros desenvolvidos (EUA, União Europeia, Japão etc.) e ênfase apenas mediana na formação de novas parcerias estratégicas com países em desenvolvimento.</li> <li>• Baixa capacidade de geração de espaços comerciais e geopolíticos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grande ênfase na criação e consolidação de parcerias estratégicas com países em desenvolvimento (China, Índia, Rússia, África do Sul etc.) mantendo, entretanto, as boas relações com os tradicionais parceiros do mundo desenvolvido.</li> <li>• Grande capacidade de geração de espaços comerciais e geopolíticos.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de articulação nas negociações multilaterais de comércio apenas mediana. Inexistência de projeto consequente para tornar a geografia comercial menos assimétrica.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grande capacidade de articulação nas negociações multilaterais de comércio com a criação do G20.</li> <li>• O Brasil concentrou articulação política que tende a equilibrar a correlação de forças nas negociações comerciais multilaterais, criando, com isso, a possibilidade de corrigir as assimetrias geradas na Rodada do Uruguai e de gerar nova geografia comercial mais justa e menos concentrada.</li> </ul>  |

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protagonismo internacional tímido e declinante.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protagonismo internacional em ascensão. O Brasil tornou-se ator internacional de primeira linha, quer no que tange às negociações comerciais, quer no que se refere às articulações político-diplomáticas.</li> </ul> |
|---|--|

Fonte: Tabela elaborada a partir do estudo de Aloizio Mercadante (2006, p. 35-38).

Ao analisarmos o quadro comparativo da política externa brasileira entre os governos de FHC e Lula evidenciam-se diferenças nas políticas socioeconômicas e políticas. Ao assumir a Presidência da República, Lula adotou algumas medidas para recuperar a política externa brasileira, enquanto o governo de FHC tinha como aliados os países desenvolvidos. Lula adotou como estratégia a criação e consolidação de parcerias estratégicas com países em desenvolvimento, além de manter boas relações com os países desenvolvidos. Também era parte do projeto de governo o alargamento de espaços comerciais e geopolíticos, tendo como estratégia reduzir a vulnerabilidade externa da economia e ampliar de forma sustentada as exportações e os *superávits* comerciais, como indica Aloizio Mercadante:

1) recuperar e consolidar o Mercosul; 2) integrar econômica, política e fisicamente a América do Sul; 3) preservar os espaços para implantação de política de desenvolvimento nas negociações hemisféricas, através da renegociação dos parâmetros da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA; 4) criar e consolidar novos espaços comerciais e político-diplomáticos mediante parcerias estratégicas; 5) reaproximar o Brasil à África e ao Oriente Médio; 6) introduzir e consolidar temas sociais na agenda internacional; 7) mudar a correlação de forças nas negociações comerciais multilaterais de forma a corrigir as assimetrias do comércio mundial, contribuir para criar nova geografia econômica internacional e catalizar a cooperação Sul-Sul (2006, p. 34).

É importante observar que o governo Lula não se limitou a fortalecer e consolidar o Mercosul, um dos focos da política externa foi o fortalecimento da integração da América do Sul, que se materializou na ênfase ao desenvolvimento da infra-estrutura física do continente, para impulsionar os fluxos comerciais e o desenvolvimento regional. Nesse contexto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Cooperativa Andina de Fomento (CAF) assumiram papel financiador de projetos importantes para a integração na América do Sul. Destaco os principais com financiamento brasileiro, tais como

[...] negociação da Estrada Roboré–Puerto Suarez (Bolívia); Termelétricas e Construção do Pólo Gás-Químico (Bolívia); Rodovia Interoceânica (Brasil–Peru);

Hidrelétrica de San Francisco (Equador), Rodovia Quito–Guarayaquil (Equador); Novo Aeroporto Internacional de Quito (Equador); Segunda e Terceira Pontes sobre o Rio Orinoco (Brasil–Venezuela), linha 4 do metrô de Caracas (Venezuela); Metrô Los Teques (Venezuela); Segunda Ponte sobre o Rio Paraná (Paraguai), expansão da Rodovia 10 (Paraguai), duplicação da Auto-Estrada do Mercosul (Brasil– Argentina); Segunda Ponte sobre o Rio Jaguarão no Uruguai; Hidrovia do Rio Meta (Colômbia) (MERCADANTE, 2006, p. 40).

Desse modo, o governo brasileiro dedicou atenção prioritária à integração sul-americana e, muito especialmente, à consolidação e ao aprofundamento do Mercosul, como indica o Embaixador Antonio de Aguiar Patriota<sup>145</sup>,

[...] destino privilegiado para as exportações de produtos manufaturados e serviços por parte das empresas brasileiras, bem como promover cooperação entre os países da América do Sul e promover o desenvolvimento do capitalismo na região, unindo o Norte e o Sul do continente e articulando suas porções amazônica e caribenha” (PATRIOTA *apud* MRE, 2012).

Entre as empresas brasileiras estão as grandes construtoras Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, as quais ganharam importância no cenário internacional e regional, e foram apresentadas como “motores” do desenvolvimento econômico do país no governo Lula, além da Petrobrás e da Vale, influenciando diretamente na política externa brasileira (RICUPERO; BARRETO, 2007). Observou-se que, durante os governos Lula, as empresas multinacionais brasileiras tiveram um papel importante no desenvolvimento capitalista. Os estados, por sua vez, financiam e estruturam o campo jurídico e político para que as empresas atuem no plano interno e externo. Ou seja, mescla-se uma relação público-privada das empresas brasileiras no exterior (GARCIA, 2015, p. 9). Entretanto, no desdobramento da pesquisa, interpreto os impactos e conflitos sociais, procurando demonstrar a ascensão internacional dessas empresas brasileiras, especialmente a Petrobrás, interpretando e problematizando os embates com os movimentos sociais na Bolívia.

Para o item seguinte procuro demonstrar, por um lado, as bases da política externa brasileira a partir dos documentos do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), documentos formulados pelo PT sobre a política externa, além dos telegramas do Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI) entre Brasil e Bolívia durante o governo Lula (2003–2010).

<sup>145</sup> Ministro de Estado das Relações Exteriores, pronunciamento realizado durante a abertura do Seminário “Os BRICS e o Sistema de Solução Controvertidas da OMC” – Brasília 10 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3171-pronunciamento-do-senhor-ministro-de-estado-da-s-relacoes-exterores-embaxador-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-abertura-do-seminario-os-brics-e-o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc-brasilia-10-de-outubro-de-2012>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

Também será observado o documento que lançou a ideia da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), transformada, mais tarde, na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que tinha como objetivo a mediação dos conflitos de interesses socioeconômicos e políticos. Por outro lado, observo a dimensão prático-política que dá sustentação ao modelo de desenvolvimento no governo Lula, considerado “social-desenvolvimentista” por seus representantes e os desdobramentos da política externa brasileira para a Bolívia.

#### **4.1 As bases sociais de formulação da política externa brasileira no governo Lula e a relação com a Bolívia**

Aqui, a análise sobre as relações internacionais no Governo Lula tem por objetivo examinar até onde foi possível uma política de integração energética bilateral por meio do gás natural. Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, Celso Amorim, diplomata com experiência direta na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização Mundial do Comércio (OMC), ficou encarregado dos temas da grande política global: ingresso do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, negociações da Rodada Doha<sup>146</sup>, bem como iniciativas no Oriente Médio, como a tentativa de acordo sobre o problema nuclear do Irã. Já as questões relativas aos países da América Latina, ficaram a cargo do titular da Assessoria Internacional, Marco Aurélio Garcia, antigo militante do PT (RICUPERO, 2017, p. 612).

Em seu discurso de posse no ministério, Celso Amorim já apontava que o país deveria formar “um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura” (AMORIM, 2012). No entanto, o processo se daria tendo como foco as diferenças de caráter conceitual, político e estratégico em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), conforme se lê:

1) de caráter conceitual, localizava-se na negação, por parte do governo Lula, ao caráter neoliberal que orientou os governos anteriores nas relações com a América do Sul; 2) de caráter político, estava na restituição do papel do Itamaraty e sua autonomia, no governo de FHC havia favorecimento da Diplomacia Presidencial; 3) a de caráter estratégico, baseada na inflexão da política externa brasileira, consubstanciada na tentativa do governo Lula em anular as investidas dos EUA na região, processos que já vinham ocorrendo desde o governo FHC quando o mesmo recusou-se a aderir à ALCA e ao Nafta, iniciativas lentamente abandonadas em favor da integração sul-americana (COSTA, 2011).

<sup>146</sup> Significa “Rodada do Desenvolvimento”, cujo resultado obtido, durante o lançamento, nas discussões sobre propriedade intelectual e saúde mostrava que havia campo para uma mudança de ênfase no tratamento das questões comerciais, com maior relevo para temas de interesses dos países em desenvolvimento. E o Brasil havia sido reconhecido durante a Rodada de Doha como um país fundamental por seu próprio peso e por sua liderança nos países em desenvolvimento, ou seja, os países da América do Sul (AMORIM, 2015, p. 297).

Na formulação do Ministério das Relações Exteriores, afirma-se que a política externa brasileira foi orientada pela concepção de que “o Brasil deve assumir um papel crescente no cenário internacional, projetando sua imagem externa ativa e soberana” (MRE, 2010, p. 18). As primeiras formulações têm como referências intelectuais do Partido dos Trabalhadores (PT) Samuel Pinheiro Guimarães (2006) e Marco Aurélio Garcia (2010) e Celso Amorim (2011) que, embora não pertencendo ao PT, fazia parte da equipe de governo e foi um dos estudiosos desenvolvimentistas (FIORI, 2008; VISENTINI, 2013).

Para Samuel Pinheiro Guimarães, em relação à estratégia da política externa do Brasil do governo Lula “É indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político” (GUIMARÃES, 2006, p. 77-78).

Na formulação de Marco Aurélio Garcia, a ascensão internacional do Brasil estaria relacionada às mudanças ocorridas nos elementos internos no país, como era o caso da política econômica que combinava “crescimento econômico com forte distribuição de renda — a volta do desenvolvimento, controle da inflação, redução da dívida interna/PIB” (GARCIA, 2010, p. 158). Além das mudanças na política interna, também foram apresentadas, no projeto da política externa brasileira, novas diretrizes nas quais a prioridade passou a ser “uma forte aproximação com os 12 países que integram a América do Sul, dez dos quais fazem fronteira com o Brasil” (*Idem*, p. 159). É necessário destacar que a aproximação se justifica pelo grande potencial energético da região, reservas minerais, capacidade de produção de alimentos, reservas aquíferas e sua biodiversidade “até agora pouco explorada” (*Idem*, p. 160). Os países da América do Sul também representavam um grande mercado consumidor, e as políticas do governo Lula e da região apontavam para a redução da pobreza e das desigualdades (*Idem*, p. 161).

Houve também as iniciativas de articular agrupamentos diplomáticos entre o Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), ou entre a Índia, Brasil e a África do Sul (IBAS), e, pelo próprio peso específico, com a expansão da economia e a relativa estabilidade dos preços, os programas de distribuição de renda e o aumento real do salário-mínimo, políticas sociais que levariam a uma redução significativa das desigualdades sociais. Abriam-se condições à política externa brasileira, ou seja, de que países com poder intermediário como Brasil, África do Sul, Índia, Irã e Turquia assumissem iniciativas autônomas em temas globais antes reservados às potências como Estados Unidos, China, Rússia, Reino Unido,

França (RICUPERO, 2017, p. 607). Devido a essas condições socioeconômicas e políticas, o Brasil torna-se representante da América Latina nos foros desses grupos. “Nessa perspectiva, caberia ao país aderir aos princípios e às normas internacionais por meio da formação de alianças estratégicas, priorizando a América do Sul e o eixo Sul-Sul na política externa brasileira” (OLIVEIRA, 2017, p. 3). Assim, os foros Sul-Sul serviram para legitimar o papel do Brasil como agente que melhor apresentava condições de articulação entre os latino-americanos nas reuniões de negociação com setores estratégicos de articulação política (RICUPERO, 2017, p. 214).

Destaca-se o papel da política externa brasileira, que sempre teve um vetor para o desenvolvimento econômico e social na região. Enquanto a Bolívia adotou um modelo econômico social-desenvolvimentista<sup>147</sup>, nos governos Lula o modelo de desenvolvimento econômico esteve em sintonia com as empresas multinacionais de base local que operam na região. A Bolívia possui uma matriz elétrica com predominância de fonte renovável, assim apresenta a possibilidade concreta de construir usinas hidroelétricas para exportar energia para o Brasil. Havia interesse na construção de infraestrutura entre o governo Lula e Evo Morales:

[...] iniciando-se com a binacional do rio Madeira e em seguida pela hidroelétrica de Cachuela Esperanza, tem uma grande diferença e vantagem em relação ao Gasoduto, qual seja, construída a central hidroelétrica, são cerca de cinquenta anos de produção de energia sem necessidade de novos investimentos, sem a necessidade de investir em prospecção e exploração de novas reservas. Pelo lado brasileiro, além das vantagens políticas e diplomáticas de que o desenvolvimento econômico e social garanta a estabilidade política do país vizinho, poderá ampliar a oferta de energia de fonte limpa, renovável, sustentável e barata para o crescente mercado elétrico brasileiro (FRANÇA, 2015, p. 14).

É preciso acrescentar que havia resistência de setores em oposição na Bolívia, por parte do *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), à venda de gás ao Brasil, que teria inviabilizado o projeto de integração bilateral por muito tempo<sup>148</sup>. Esses setores, ligados ao MNR, partido de Paz Estenssoro que se opusera, sistematicamente, aos intentos de negociação do gás natural com o Brasil, desde a década de 1950, temiam criar desequilíbrios regionais (entre o Oriente e o Altiplano), estabelecer dependência comercial excessiva ou exportar

<sup>147</sup> Para o economista argentino Cláudio Katz, a Bolívia, assim como a Venezuela, adotou modelo econômico social-desenvolvimentista com uma fisionomia nacionalista radical do governo e o ideário socialista, mas com modalidades muito diferentes tanto entre os dois países e em relação ao Brasil, com o qual apresenta diferenças mais profundas, pois embora o ministro Guido Mantega considere social-desenvolvimentista, Katz vai caracterizar o governo brasileiro como “neodesenvolvimentista”. Também cabe caracterizar que os programas sociais na Bolívia possuíam a mesma contundência que na Venezuela (KATZ, 2016, p. 301).

<sup>148</sup> Ao comentar a reação brasileira às dificuldades para implementar o Acordo, o Embaixador Lampreia é categórico: “nos 15 anos seguintes (a 1974), a Bolívia foi riscada do mapa como fonte de recursos energéticos”. In: LAMPREIA, Luiz Felipe, op. cit., p. 216.

recurso natural necessário ao desenvolvimento industrial interno (FRANÇA, 2015, p. 61). Na opinião de Maria Luiza Viotti (1995), o MNR “em sua nova fase a partir dos anos 1990, admitia, finalmente, que as relações econômicas e políticas com o Brasil ocupavam um lugar estratégico nas prioridades do relacionamento externo da Bolívia” (VIOTTI, 1995, p. 99).

O primeiro governo de Evo Morales foi marcado pela determinação política de conduzir reformas legais no âmbito institucional. Tais reformas conferiram relevo ao reconhecimento da diversidade étnica cultural do povo boliviano, ao papel dos chamados movimentos sociais e à supremacia do Estado sobre as demais organizações econômicas (FRANÇA, 2015, p. 137). Com a vitória eleitoral de Evo Morales em 2006, o quadro regulatório do setor elétrico — até então regido pela Lei n.º 1.604, de 21 de dezembro de 1994 — foi alterado em três dispositivos legais: o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 2006, o Plano de Desenvolvimento Energético 2008-2027 (PDE) e a Constituição Política do Estado (CPE), em 2009 (FRANÇA, 2015, p. 137).

Em 16 de junho de 2006, o governo eleito anunciou o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): *Por Bolívia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien*<sup>149</sup>, que tinha como objetivo retomar a matriz econômica dos setores estratégicos pelo Estado, de alterar o padrão primário-exportador e reverter as desigualdades sociais no país. Na análise, tomamos como eixo da política externa Brasil e Bolívia o PND, observando os interesses entre os dois países. No tocante ao setor elétrico, o presidente Evo Morales declara que a capitalização das empresas públicas bolivianas, ocorrida nos anos 1990, não resultou em aumento significativo da infraestrutura nem ampliou a cobertura do fornecimento de eletricidade, sobretudo para os chamados “sistemas isolados”<sup>150</sup> fornecimento de energia fiável. Desse modo, para sanar os problemas, o PND propõe diretrizes políticas setoriais, conforme indica França (2015):

i) desenvolver a infraestrutura elétrica para atender às necessidades internas e gerar excedentes com a exportação de eletricidade; ii) incrementar a cobertura do serviço elétrico nas áreas urbana e rural para atingir a universalização do acesso à eletricidade; iii) garantir a soberania e independência energéticas; e iv) consolidar a participação do Estado no desenvolvimento da indústria elétrica com soberania e equidade social (p. 138-139).

<sup>149</sup> Lançado em 2006, o documento foi aprovado em 12 de setembro de 2007, por meio do Decreto Supremo N° 29272. Fonte: INE (Instituto Nacional de Estadística de Bolívia). Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/pdf/PND/00.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

<sup>150</sup> Uma instalação solar fotovoltaica isolada é uma fonte de alimentação independente, é a alternativa ideal e ecológica para locais isolados e sem rede elétrica. Utilizamos várias fontes de energia renovável e implementa instalações híbridas e/ou fotovoltaicas, bem como sistemas de abastecimento de água independentes. e para as zonas rurais da Bolívia (FRANÇA, 2015, 137-138).

As negociações bilaterais entre Brasil e Bolívia iniciaram-se mesmo antes da vitória eleitoral de Evo Morales. Logo após a vitória eleitoral de Lula no Brasil, no ano de 2003, o presidente da Bolívia, Sánchez de Lozada<sup>151</sup>, solicita ao governo brasileiro providenciar mediação sobre pendência financeira entre a Empresa de Tecelagem Brasileira e o governo e o ministro da Fazenda da Bolívia. A propósito da dívida deste país para com o Brasil e a retomada das negociações,

Coboni Salinas (Empresa brasileira de tecelagem) mencionou, em sua missiva, que o Governo boliviano teria solicitado ao Governo brasileiro, “em reiteradas ocasiões”, a celebração de uma reunião com esse objetivo. Dos arquivos desta Embaixada, consta cópia de carta, datada de 6 de Janeiro de 1999, dirigida ao então Ministro da Fazenda do Brasil, Pedro Sampaio Malan, pelo então Ministro da Fazenda da Bolívia, Hebert Muller Costas, mediante a qual governo boliviano comunicou a aceitação dos termos de um acordo bilateral celebrado nos dias 19 e 20 de novembro de 1998, em Brasília, e sugere a realização de um encontro para a assinatura do Convênio relativo ao reescalonamento da dívida da Bolívia para com o Brasil (BRASIL, 2009)<sup>152</sup>.

O governo de Sánchez de Lozada, no ano de 2003, manifestou interesse em dar seguimento aos trabalhos da Comissão Mista Bilateral Permanente em Matéria Energética. Desse modo, a terceira reunião do acordo com o Brasil ocorreu em novembro de 2003 e serviu para reforçar a intenção de “criar as condições que visam a concretizar os projetos de fornecimento de energia elétrica ao Brasil” por meio de geração térmica, mas não logrou avançar na resolução de temas pendentes, como os preços do gás natural (FRANÇA, 2015, p. 124, 125).

A questão do preço de venda do gás ao Brasil foi discutida na reunião bilateral, no ano de 2003, na Bolívia, em conjuntura particularmente complexa: a Petrobras apresentara reivindicações que, na percepção boliviana, mudaram a agenda claramente positiva até então conduzida pela empresa petroleira. Segundo França, as manifestações populares na Sede do Governo da Bolívia, entre os dias 12 e 13 de fevereiro de 2003, ficou conhecido como “fevereiro negro” marcado por protestos sangrentos contra leis orçamentárias e tributárias então propostas por Sánchez de Lozada ao Parlamento boliviano (FRANÇA, 2015, p. 237). O país passava, novamente, por período caracterizado por severo ajuste fiscal, baixo

---

<sup>151</sup> O governo de Sánchez de Lozada, embora tivesse um modelo econômico atrelado às políticas neoliberais, logo no início do governo Lula reafirmou a necessidade de articulação com governo e manifestou interesse em dar seguimento aos trabalhos da Comissão Mista Bilateral.

<sup>152</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00299*, Embaixada de La Paz, 25/03/2003, Caixa 45: Brasil – Credor. Bolívia. Retomada de negociações bilaterais. Carta do Ministro da Fazenda boliviano.

crescimento econômico, e uma crise institucional do governo e fortalecimento de movimentos sociais de viés de esquerda radical<sup>153</sup>.

Nesse cenário deu-se a quarta reunião da Comissão Mista em La Paz (23 de abril de 2003). Chefiada pela ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, a delegação brasileira traria proposta de agenda com temas de interesse do governo boliviano, solicitava melhores condições para expansão das vendas de gás natural ao Brasil, projetos de “valorização do gás (exame do polo gás-químico)” e o aproveitamento hidroelétrico e navegação no rio Madeira<sup>154</sup>. Para o governo brasileiro, o tema era de suma importância na cooperação com a Bolívia. Desse modo, o governo Lula enviou equipe integrada

[...] pelo Secretário de Eletricidade do Ministério de Minas e Energia, Ronaldo Schuck, e pelo Chefe do Departamento de Assuntos Internacionais da Eletrobras, Vasco Soares da Costa. Ademais da delegação oficial, a participação brasileira incluiu executivos da petroquímica Braskem e da construtora Norberto Odebrecht, empresas com interesses diretos, respectivamente, no processamento industrial do gás boliviano e no desenvolvimento de projetos hidroenergéticos nos rios Beni e Madeira (BRASIL, 2003)<sup>155</sup>.

Entretanto, com a eleição de Evo Morales à Presidência da República, em dezembro de 2005, a prioridade passou a ser uma plataforma política de rejeição ao neoliberalismo econômico, defesa da superioridade dos valores “originários” (em contraposição aos valores impostos pela “dominação colonial espanhola”) e de recuperação do controle do Estado sobre os recursos naturais e energéticos (FRANÇA, 2015, p. 74).

Isso não significa que não houvesse conflitos nas relações políticas e econômicas entre Brasil e Bolívia, ou seja, ao regular a exploração dos hidrocarbonetos, o nacionalismo indigenista defendido pelo Movimento ao Socialismo (MAS)<sup>156</sup>, a partir do governo de Evo Morales, levou ao ápice o processo de revisão legal sobre a exploração dos hidrocarbonetos iniciado durante o Governo de Carlos Mesa (2003-2005). Em 18 de julho de 2004, a população boliviana foi convocada a participar de plebiscito<sup>157</sup> vinculante, em que a maioria do eleitorado aprovou as iniciativas de

<sup>153</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama* 223, de 6 de março de 2003, da Embaixada em La Paz.

<sup>154</sup> Despacho telegráfico 107, de 28 de março de 2003, para a Embaixada em La Paz.

<sup>155</sup> Notas Verbais 123, de 1º de abril de 2003, e 147, de 11 de abril de 2003, ambas da Embaixada em La Paz e dirigidas à Direção-Geral de Américas da Chancelaria boliviana. Arquivo da Embaixada em La Paz.

<sup>156</sup> O movimento indígena assumiu com força política as disputas sociais e política no cenário boliviano. Foram vários anos de resistência popular e indígena contra as medidas neoliberais que tomavam o país. In: LAMPREIA, Luiz Felipe, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2006. op. cit., p. 311.

<sup>157</sup> O referendo popular também decidiu que o gás natural seria utilizado pelo Governo como “recurso estratégico” nas negociações internacionais, com vistas a obter uma saída “útil e soberana” ao Oceano Pacífico. Em artigo intitulado “Un referendo para la historia”, publicado na edição de 27 de julho de 2014 do jornal pacenho *Página Siete*, o ex-presidente Carlos Mesa avaliou os resultados daquele processo de consulta.

i) revogar a vigente lei de hidrocarbonetos (lei 1.689, de 30 de abril de 1996); ii) recuperar para o Estado a propriedade dos hidrocarbonetos; iii) reverter a privatização da YPFB, decretada nos anos 1990; iv) elevar os tributos incidentes sobre a produção de hidrocarbonetos; e v) exportar o gás natural dentro de uma política que também garanta o abastecimento interno e fomento à industrialização. As decisões tomadas pela população foram então incorporadas à nova lei de hidrocarbonetos (Lei 3.058), aprovada pelo Parlamento boliviano em 19 de maio de 2005, a despeito das dificuldades experimentadas pelo Presidente Mesa em conciliar os interesses das empresas petrolíferas com as reivindicações dos movimentos sociais (FRANÇA, 2015, p. 74-75).

Com a aprovação da Lei n.º 3.058, que regulamentava a exploração dos hidrocarbonetos, o governo determinou que os 76 contratos assinados por empresas privadas com o Estado boliviano, com o amparo da Lei n.º 1.689/96, deveriam adequar-se às novas regras do setor no prazo de 180 dias. A mudança tinha como norma legal a criação do Imposto Direto sobre os Hidrocarbonetos (IDH), com alíquota de 32%, que passaria a incidir sobre a produção de gás e petróleo medida no ato de extração de gás, e não mais no ponto de distribuição, como era previsto na legislação desde 1996. Incluindo os *royalties* de 18%, os tributos atingiam o teto de 50%. Portanto, pode-se afirmar que a Lei n.º 3.058 marcou o retorno da Bolívia ao nacionalismo econômico<sup>158</sup> (FRANÇA, 2015, p. 75).

No ano de 2005, já era visível a recuperação do Estado no aproveitamento do gás natural, visto como necessário por setores progressistas da sociedade boliviana. O embaixador do Brasil em La Paz, Antonino Mena Gonçalves<sup>159</sup>, no ato de apresentação do Relatório de Gestão enviado à secretária do Estado na Embaixada de La Paz<sup>160</sup>, ao término de sua missão na Bolívia, enfatiza:

A ofensiva contra as empresas estrangeiras e contra o marco regulatório vigente foi generalizada. O Governo, os partidos políticos, os movimentos sociais, os tribunais, os meios de comunicação, os analistas, todos contribuíram, em maior ou menor medida, para criar um clima adverso à situação vigente no setor de hidrocarbonetos. A percepção generalizada que se foi criando era de que o país, como já ocorrera ao longo de sua história, havia sido novamente espoliado, que as empresas não pagavam seus impostos e que o povo não se beneficiara da riqueza do gás. O que se pedia, com diferentes matizes, mas com concordância em termos de objetivos gerais, era a alteração da legislação para aumentar a carga impositiva e realizar um processo completo, ou incompleto, de nacionalização do setor (BRASIL, 2006).

---

Íntegra do texto pode ser. Disponível em: <<http://www.paginasiete.bo/opinion/2014/7/27/referendo-para-historia-27767.html>>. Acesso em: 6 set. 2017.

<sup>158</sup> Para Everaldo Andrade (2011, p. 34), o governo de Evo Morales e Garcia Linera adotou um modelo de neodesenvolvimentismo. Entretanto, Linera o considerava como um “capitalismo andino” marcado pelo respeito aos grandes proprietários mesclado com doses de intervencionismo estatal e comunitarismo indígena.

<sup>159</sup> Embaixador do Brasil em La Paz no período de 17 de julho de 2003 e 9 de setembro de 2006.

<sup>160</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Ofício n.º 072*, de 9 de setembro de 2006, da Embaixada em La Paz.

O Brasil teve papel central no processo de integração regional da forma como aconteceu, e o caso da Bolívia demonstra um pouco das características das políticas adotadas pelo governo Lula com relação às relações exteriores com países do eixo Sul. As palavras de Marco Aurélio Garcia ajudam a compreender o processo:

O fato de ser maior impõe ao Brasil maiores responsabilidades. Por ter compreendido e assumido essas responsabilidades diferenciadas é que o governo brasileiro se portou adequadamente em seus relacionamentos com a Bolívia, quanto à questão do gás, ou com o Paraguai, a respeito do uso da energia elétrica, para citar dois episódios com grande repercussão e alvos de incompreensão e da oposição de alguns (2010, p. 163).

Destaco que existiam interesses socioeconômicos e políticos entre os dois países no processo de integração regional. E a Bolívia dependia em grande medida das negociações de venda de gás para o Brasil. Neste sentido, na próxima seção, procuro delinear os agentes econômicos e suas diretrizes para o desenvolvimento da política externa brasileira para a Bolívia.

#### **4.2 A política de crédito do BNDES nos governos Lula**

Nesta seção, abordo a política de crédito dos governos Lula (2003-2010), assim, procurei interpretar a internacionalização das empresas brasileiras, e as diversas fontes de apoio no processo de integração regional com destaque a Bolívia. Para Garcia (2015), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é indicado como um dos principais agentes da difusão da política econômica<sup>161</sup>. O BNDES foi criado em 1952 tendo como objetivo fomentar as políticas de crescimento econômico, “o banco passou por diferentes mudanças nas gestões governamentais da economia brasileira e mundial” (GARCIA, 2011, p. 111). Como agente econômico da política, teve um importante papel desde a consolidação do modelo de substituição de importações até os processos de privatização no Brasil, financiando parcial ou integralmente capitais estrangeiros e nacionais na aquisição das empresas estatais.

No governo Lula, o primeiro presidente do BNDES foi o economista Carlos Lessa, vinculado historicamente à escola desenvolvimentista da CEPAL. Embora Lessa tenha tido uma passagem rápida na direção do banco, de janeiro de 2003 a novembro de 2004, foi em

---

<sup>161</sup> No entanto, outras formas de financiamento são a participação em bolsas de valores, especialmente de Nova Iorque e São Paulo, assim como recursos próprios das empresas, ou empréstimos e apoio técnico de bancos no exterior (GARCIA, 2015, p. 111).

sua gestão que se iniciou a atuação do banco para financiamento para a América do Sul. No relatório anual de 2003, pode-se perceber a menção que “em consonância com as prioridades do governo federal, o BNDES participará da integração sul-americana e do fortalecimento de empresas brasileiras no cenário internacional” (BNDES, 2004, p. 17).

O BNDES tem sido um instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento. Deste modo, destaca-se o Acordo Marco assinado com o governo da Venezuela, o Memorando de entendimentos firmado com o governo da Argentina e os entendimentos que vêm se desenvolvendo com o Peru e a Bolívia (BRASIL, 2004, p. 43).

No documento, o banco menciona acordos para América do Sul. No caso da Venezuela, para exportação de equipamentos de geração de energia e serviço de engenharia, num total de US\$ 145 milhões. Para o Equador, financiamento para a construção de uma Hidrelétrica de San Francisco, no valor de US\$ 245 milhões e para o Peru, um financiamento de US\$ 102,6 milhões para exportação de tubos de aço para a construção de um gasoduto do projeto Camisea (BRASIL, 2004, p. 43).

É importante destacar que, durante a gestão de Lula, o Banco passou por dois momentos fundamentais de internacionalização. O primeiro foi a criação, a partir de 2003, da linha de crédito específica para internacionalização das empresas brasileiras. O BNDES alterou seu estatuto e passou a apoiar empresas de capital brasileiro com projetos no exterior, desde que estas contribuam para o “desenvolvimento social e econômico do país”<sup>162</sup>.

No entanto, ao observarmos o relatório do BNDES de 2004, não há indicação da América do Sul. Após a posse de Guido Mantega na presidência do BNDES, foi alterado o texto de 2005. “O Banco promoveu mudanças em suas Políticas Operacionais para melhor adequá-las à nova realidade de crescimento sustentável da economia. As novas Políticas Operacionais aprovadas definiram como prioridades o financiamento de exportação para América do Sul” (BRASIL, 2005, p. 150-151). O financiamento e apoios financeiros totalizavam um montante para exportações em torno de US\$ 5,8 bilhões, 84% destinado para bens e serviços, com ênfase nos: “projetos de infraestrutura no âmbito de integração da América do Sul” (BNDES, 2005, p. 151). Durante o discurso na Abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações<sup>163</sup>, o Presidente Lula enfatiza:

---

<sup>162</sup> Conforme Artigo 9º, II, Estatuto Social do BNDES. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBND/ES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes](http://www.bndes.gov.br/SiteBND/ES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes)>. Acesso em: 7 nov. 2017.

<sup>163</sup> Discurso realizado pelo presidente Lula, em 25 de setembro de 2005, na Abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Lula reafirma o papel do Brasil no processo de integração

Por meio do BNDES e do Proex, o governo brasileiro tem financiado a exportação de bens e serviços para a realização de obras com interesse direto para a integração continental. Encontra-se em andamento, na região, 43 projetos de infra-estrutura com financiamento brasileiro, num total de 4 bilhões e 300 milhões de dólares. Para alavancar ainda mais a nossa capacidade de financiamento, o Brasil tomou a iniciativa de incorporar-se como membro pleno da Cooperação Andina de Fomento aumentando significativamente nossa participação no capital da instituição (SILVA, 2008, p. 58).

Desse modo, observa-se na formulação do BNDES a aceitação de Convênios de Crédito Recíproco, um instrumento financeiro oriundo dos anos de 1980, pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), para facilitar o comércio interregional, que até aquele momento teria tido pouca relevância<sup>164</sup>. No relatório constam os seguintes projetos financiados para a Argentina: a) ampliação dos gasodutos, a ser executada pela Odebrecht no valor de US\$ 170 milhões; b) exportação de tubos de aço no valor de US\$ 67 milhões. Para o Equador: a) a construção do Aeroporto de Tena pela Odebrecht, num valor financiado de US\$ 50,4 milhões. E na Venezuela atividades de modernização da agricultura (BRASIL, 2006, p. 153).

No ano de 2007, a carteira de operações financeiras do BNDES na América do Sul tinha um total de US\$ 11,5 bilhões. Neste sentido, é importante destacar que no mês de novembro de 2007 foi inaugurado um escritório do banco em Montevidéu com o objetivo de consolidar “parcerias com outras instituições financeiras e agências de fomento, no apoio a projetos voltados a integração regional” (BRASIL, 2008, p. 84).

Para tanto, importantes alterações foram realizadas no ano de 2008 na linha de exportações do BNDES, totalizando US\$ 6,6 bilhões. Também foi retirado o limite de empréstimo anual no valor de US\$ 50 milhões por grupo econômico, permitindo assim que o valor liberado nessa linha de crédito dobrasse em relação ao ano anterior, 2007 (BRASIL, 2008, p. 120). Embora em curso uma crise econômica mundial em 2008, nesse mesmo ano é criada a Área Internacional do BNDES e em 2009 é aberta a subsidiária em Londres (BRASIL, 2010, p. 150). No ano de 2010, o volume total da linha de exportações atinge seu recorde desde sua criação em 1990, chegando a US\$ 11,3 bilhões (MOTA FILHO, 2017, p. 127).

---

regional e de construção do projeto socioeconômico e político de integração das cadeias produtivas que daria ao Brasil e aos demais países melhores condições de inserção competitiva na economia globalizada. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

<sup>164</sup> Conforme os documentos de balanço da política exterior brasileira, “nos últimos dez anos, o curso de financiamentos oficiais brasileiros no CCR já viabilizou, com custos atrativos para países da América do Sul, projetos destinados à concretização de transporte, energia e saneamento, além da exportação de aeronaves e outros equipamentos de transporte” (BRASIL, 2010, p. 53).

A partir da análise dos Relatórios Anuais do BNDES, pode-se evidenciar que o banco foi um poderoso agente financeiro utilizado para financiar a expansão das empresas brasileiras, tanto a partir das indústrias como construtoras na América do Sul. Como indica Fernando Novoa: “[...] a absorção de mercados residuais dos países latino-americanos tornou-se crucial aos capitais que triangulam. O aprofundamento da abertura de mercados e a flexibilização das regulamentações domésticas acelera o reposicionamento das cadeias produtivas “brasileiras” no subcontinente e no mundo” (NOVOA, 2009, p. 197).

Desse modo, evidencia-se que não se esgotaram os diferentes passos da política financeira adotada pelo BNDES na internacionalização das suas atividades e o alinhamento de seu perfil com outros bancos de desenvolvimento, bem como o apoio à exportação e ao investimento externo. O que leva a alguns apontamentos conclusivos sobre o papel social do banco no processo de integração regional:

[...] o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), com seu objetivo maior de promover a integração social e econômica da região, deixa em aberto questões urgentes a serem resolvidas como pressupostos para a implementação daquele objetivo. Entre tais questões situa-se a do tratamento das assimetrias existentes entre os países da América do Sul no tocante à estrutura de suas economias. O governo brasileiro, que tem a integração como prioridade de sua política externa, tem enfrentado essa questão utilizando os seguintes instrumentos: Promoção, nos acordos de livre comércio do Mercosul, de concessão de condições mais favoráveis aos demais parceiros (p. ex., diferenciação nos prazos de abertura de mercado; regras de origem mais flexíveis; possibilidade de utilização de salvaguardas especiais em produtos de especial sensibilidade no setor agrícola); Implementação do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), de modo a facilitar a importação, em condições competitivas, de produtos dos países da região no mercado brasileiro, diminuindo o déficit crônico de tais países com o Brasil (o que poderia ter o efeito de induzir investimentos brasileiros nesses países para integrar setores de suas economias em cadeias produtivas a partir do Brasil); Estabelecimento de mecanismos de cooperação entre o BNDES e a CAF em financiamento de projetos de infra-estrutura de interesse bi-nacional ou regional. Com relação a esse tema, ressalte-se ainda que é de grande interesse do Brasil poder integrar a CAF como um de seus acionistas principais, caso esse banco se reestruture de forma a abrir-se à participação dos demais países da América do Sul (constituindo-se em banco de fomento sul-americano) (BRASIL, 2005)<sup>165</sup>.

Portanto, o BNDES se tornou um agente da política externa brasileira, ao passo em que foi um dos principais financiadores da integração de infraestrutura sul-americana, conduzida em boa medida pelos conglomerados de engenharia e construção com sede no Brasil (GARCIA, 2011). Além da política de financiamento do banco, outro principal pilar da relação entre Estado e empresa é a Petrobras. Neste sentido, é importante destacar que a

<sup>165</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 000501*, da Embaixada de La Paz, 18/10/2005, Caixa 50: Integração sul-americana. Foro sobre novo tratamento das assimetrias na integração sul-americana.

Petrobras representou um caso particular desse processo de expansão pois o governo brasileiro possui papel decisivo na formulação das políticas da estatal, isto é, a expansão da Petrobras na América do Sul representa a condensação das decisões de mercado com as decisões do Estado. Para tanto, na próxima seção analiso os Relatórios da Gestão da Petrobras, tendo como foco a política externa brasileira adotada pelo governo Lula no processo de nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia e os conflitos socioeconômicos e políticos entre os dois países.

### **4.3 O papel da Petrobras: contradições e convergências da política externa brasileira**

A Petrobras nasceu no ano de 1953 e “é sociedade anônima de capital aberto que tem como objetivo atuar de forma integrada e especializada nos segmentos da indústria de óleo, gás e energia como: a) exploração e produção; b) refino; c) comercialização; d) transporte e petroquímica; e) distribuição de derivados; f) gás natural; e g) energia. Ao longo da trajetória, a empresa vem expandindo suas operações para tornar-se uma companhia integrada de energia com atuação internacional e líder na América Latina” (BRASIL, 2006, p. 3).

Assim, analiso a atuação da Petrobras enquanto agente econômico da política de integração do governo Lula. O estudo em tela ancora-se nos Relatórios da Gestão da empresa, documentos do AHI e em publicações acerca do tema. José Sergio Gabrielli de Azevedo foi nomeado, em 2005, como presidente da empresa em questão, e priorizou “intensificar suas atividades na África, na América do Sul e nos Estados Unidos fortalecendo sua presença em nível internacional” (BRASIL, 2006, p. 02). No mesmo ano, ocorreram compras de ativos na Colômbia, no Uruguai e no Paraguai. Ademais, buscou-se firmar a posição na Argentina, onde a empresa já tinha negócios (BRASIL, 2006, p. 49). Assim sendo, no ano de 2005, a Petrobras tinha operações na Argentina, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Uruguai, Equador, Paraguai, Peru e Chile.

De acordo com os documentos pesquisados, a Petrobras atuava na Argentina em cadeia própria de uma empresa integrada de petróleo e gás natural. Na Bolívia, priorizava “as atividades de exploração e produção de gás natural para exportação, como parte da estratégia de integração dos mercados no Cone Sul” (BRASIL, 2006, p. 56). É importante observar que, na época do governo Lula, a Petrobras era a maior empresa na Bolívia. Entretanto, na Colômbia, já desenvolvia atividades de exploração e produção (contando com 18 contratos).

Além disso, expandiu sua participação na distribuição de derivados de petróleo. Já na Venezuela, recrudescceu a sua atuação por meio da exploração submarina.

No Uruguai, as atividades da Petrobras tiveram início em 2004, com a aquisição da Comecta S.A., titular da concessão governamental para distribuição de gás natural e gás liquefeito de petróleo (GLP). Destaca-se que, nesse mesmo período, a companhia estava concluindo a aquisição de outra distribuidora de gás natural (Gaseba Uruguay S.A) e tinha como objetivo o ingresso na distribuição de derivados. No Paraguai, a empresa operava na distribuição de derivados. No Peru, a empresa atuava em 5 blocos de exploração. No Chile, havia aberto naquele ano um escritório em Santiago, o qual deveria trabalhar no sentido de desenvolver os negócios no país (BRASIL, 2006 p. 59).

É importante observar que a escala de projetos da indústria petroquímica é muito grande, e por isso não existem mudanças nas informações anuais da empresa. Entretanto, é possível notar que de 2006 a 2008 ocorreu um aumento da produção de barris de petróleo, bem como sua expansão na distribuição de derivados na América do Sul.

A companhia expandiu-se ainda mais em 2009, ao adquirir ativos de distribuição da Esso na Chile Petrolera por US\$ 400 milhões, bem como os ativos da Chevron Chile SAC por cerca de US\$ 12 milhões. Ademais, adquiriu a concessão de dois blocos para exploração de petróleo no Uruguai e comprou duas áreas de exploração na Patagônia argentina (MOTA FILHO, 2017, p. 128).

Um dos problemas que merece destaque é o papel da Petrobras no Equador, onde ocorreram fraudes técnicas e corrupção por parte de autoridades equatorianas, nos blocos 18 e 31. No ano de 2002, a Petrobras adquiriu a empresa Pérez Companc, a qual era autorizada a para explorar o bloco 18. Todavia, surgiram denúncias de fraudes em processos relacionados ao nome da empresa, bem como a venda irregular de parte de participação no bloco. Dessa forma, diante desse cenário, foi revogado o direito do contrato da Petrobras. Sempre que ocorriam esses casos de denúncia, o governo brasileiro intervinha diretamente na questão e realizava acordo bilateral com o Equador, garantindo, assim, os interesses da Petrobras. Existem também diversas denúncias de danos ambientais e de precariedade de trabalho por parte da empresa (ALMEIDA, 2009, p. 31). Em relação ao bloco 31, cerca de 70% encontra-se inserido no Parque Nacional Yasuní, “território ancestral do povoado indígena Woorangi e lugar de passagem de povoados Tagaeri e Taromenace que se encontram em isolamento voluntário” (ALMEIDA, 2009, p. 36). É importante destacar que o Parque Nacional Yasuní abriga grande biodiversidade.

Nesse sentido, a entrega do bloco 31 à Petrobras em 2007 causou grande indignação social dos movimentos indígenas no Equador, uma vez que o governo havia lançado a proposta de manter o petróleo do Parque Nacional Yasuní intocável (*Idem*, p. 38). Também houve diversas denúncias de efeitos negativos em relação ao meio ambiente causada pela exploração da natureza, além de danos aos trabalhadores e às populações indígenas. Devido aos embates políticos em 2008, o governo do Equador e a Petrobras estabelecem um acordo para o fim da concessão do bloco 31, que retornou ao Estado equatoriano.

Aqui procuramos apresentar de forma sumária o papel da Petrobras como agente econômico na América do Sul. No entanto, o foco do estudo é o papel desses agentes econômicos (empresárias e Petrobras) na Bolívia, com destaque para a Petrobras, por seu grande número de projetos naquele país. Assim, procuro evidenciar na pesquisa os conflitos e as contradições socioeconômicas e políticas entre os governos Lula e Evo Morales para garantir os interesses da Petrobras, sem perder de vista o papel dos movimentos sociais bolivianos.

Destaco, aqui, que a colaboração entre Brasil e Bolívia vem de períodos anteriores. Nos governos Lula isso aconteceu por meio da negociação de venda de gás boliviano para o Brasil e da construção do Gasoduto Brasil–Bolívia (Gasbol). Entretanto, analisar as relações socioeconômicas e políticas entre os governos Lula e Evo Morales implica compreender processos históricos anteriores ao governo de Evo Morales. Neste sentido, faço a memória de fatos que estiveram no centro das disputas em torno dos hidrocarbonetos. Ao longo da década de 1990, articulou-se um processo paralelo de liberalização do setor de hidrocarbonetos na Bolívia que levou, a Petrobras, na primeira metade nos anos 2000, a controlar a maior parte das reservas bolivianas de gás. Assim, a Petrobras tornou-se a principal empresa instalada naquele país. A partir da instalação do Gasbol, as exportações de gás boliviano passaram a representar o principal item do comércio exterior e maior fonte tributária para a Bolívia (FUSER, 2011, p. 128).

Durante o mandato do presidente Gonzalo Sánchez Lozada, todas as empresas estatais foram privatizadas, inclusive da YPFB. Além disso, foram concedidos amplos benefícios fiscais para empresas estrangeiras dispostas a ingressar no país. O Gasbol e o contrato de exportação de gás para o Brasil fundamentais para o projeto de privatização desse governo, que chegou a declarar que sua estratégia para o setor petrolífero com base na fórmula de um “triângulo energético” previa: a) uma legislação para os hidrocarbonetos, de modo a liberalizar o setor e torná-lo mais atraente para os capitais estrangeiros; b) a capitalização da

empresa estatal YPFB; e c) construção do gasoduto com o Brasil, com o objetivo de obter o mercado para exportação de gás natural (ORGÁZ, 2005, p. 170).

O ingresso da Petrobras na exploração e produção de petróleo e gás natural na Bolívia teve como marco a criação da Petrobras na Bolívia, em 1996, com sede em Santa Cruz de la Sierra, marcando o processo de privatização boliviana. O desdobramento desse “triângulo energético” se articulava com outros dois elementos. Em um dos vértices, realizou-se em 1997 a capitalização da YPFB, que consistia em uma das principais áreas de negócios da estatal, transformando-a em capital aberto sob o controle das companhias estrangeiras. Entretanto, com a “capitalização”, as principais operações petroleiras no território boliviano (exploração, produção e transporte) foram entregues a empresas transnacionais em troca de investimentos na Bolívia. Assim, a fim de viabilizar o “triângulo”, foi introduzido o segundo componente de mudanças na legislação boliviana, cujo propósito era dilatar legalmente a proporção dos hidrocarbonetos em mãos de empresas estrangeiras e excluir a empresa boliviana YPFB de qualquer empreendimento no setor. O terceiro vértice foi a exportação de gás natural para o Brasil, tendo como objetivo o processo de consolidação da Bolívia como centro energético da América Latina (FUSER, 2011, p. 129).

As medidas tomadas por Sánchez Lozada tiveram início antes mesmo do processo eleitoral que levou à sua vitória. O governo de Paz Zamora reuniu, em 1993, um grupo de trabalho financiado pelo Banco Mundial e pela Secretaria Nacional de Energia a fim de elaborar uma nova Lei dos Hidrocarbonetos que fizesse maiores concessões tributárias às empresas estrangeiras. Nesse sentido, na campanha presidencial de 1993, Sánchez Lozada defendeu a venda parcial das seis maiores empresas estatais, incluindo a YPFB (FUSER, 2011, p. 130).

Com a capitalização da YPFB pretendia-se expandir a produção de gás natural da Bolívia para suprir, futuramente, o Mercosul. Desse modo, o objetivo das empresas “capitalizadas” em extração e produção era aumentar a produção dos hidrocarbonetos, em particular o gás natural, para exportá-lo para São Paulo. Já o objetivo da Empresa Brasileira de Confecção Comércio e Distribuição (Transrede) era construir a parte boliviana do projeto de gasoduto Bolívia–Brasil. Desse modo, a Bolívia esperava obter 330 milhões de dólares anuais de *royalties* e impostos aos lucros das empresas petroleiras. No decorrer da pesquisa, apresento como se deram esses processos (FUSER, 2011, p. 133).

Logo após o processo de privatização do patrimônio da YPFB, o governo de Sánchez Lozada deu um novo passo no processo de desnacionalização do processo e do gás natural, com promulgação da Lei de Hidrocarbonetos nº 1.689, aprovada pelo legislativo em

13 de abril de 1996 (FUSER, 2011, p. 142). No entanto, o processo na Bolívia foi marcado por lutas e embates entre os governos do Brasil e da Bolívia, com as denúncias que ocorreram contra a Petrobras no caso de San Alberto e San Antonio, fatos que ganharam destaque junto à opinião pública. Referia-se ao processo de revisão do marco jurídico dos hidrocarbonetos após a queda de Sánchez Lozada em 2003, quando o presidente da Bolívia foi forçado a renunciar por uma insurreição popular conhecida como Guerra do Gás. Ao assumir o governo, o vice-presidente Carlos Mesa ordenou a investigação<sup>166</sup> para verificar as leis vigentes. No entanto, cabe destacar que teve início na Bolívia um processo de tensão política e uma luta constante que levou à vitória de Evo Morales em 2005 para a Presidência da República na Bolívia.

Após a vitória eleitoral na Bolívia, em 2005, o presidente Evo Morales fez a seguinte declaração sobre o setor energético:

[...] declarou que uma das primeiras medidas de seu governo será a nacionalização dos hidrocarbonetos. ‘O governo do MAS vai exercer o direito de propriedade. Como qualquer Estado, (Bolívia) tem toda a obrigação de exercer o direito de propriedade, e isso não significa confiscar nem expropriar bens das transnacionais’. Continuou: ‘Precisamos de sócios, mas não patrões e se eles se subordinarem às normas bolivianas, bem-vindos como sócios, mas não podem ser os que controlam como donos. Nos contratos que o titular adquire o direito de propriedade na boca do poço, isso acabou. Dentro do solo ou fora do solo esse recurso natural é do Estado e do Povo boliviano, e esse direito temos que exercer como Estado. Não é possível que alguém se meta nessa casa e depois roube o dono’ (BRASIL, 2005)<sup>167</sup>.

Os desdobramentos da política adotada para a nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo de Evo Morales na Bolívia têm continuidade no item que segue, perpassando os embates políticos entre Brasil e Bolívia, tendo o foco nos conflitos enfrentados com a Petrobras e o papel do governo brasileiro diante dos impasses. Para tanto, parto das análises e formulações do governo Lula, como as do chanceler Celso Amorim e do assessor da presidência, Marco Aurélio Garcia, e dos documentos da Petrobras.

<sup>166</sup> Conforme relatório apresentado em 28 de junho de 2004 pelo físico Francisco Zaratti, ex-chefe da Superintendência dos Hidrocarbonetos (órgão criado pelo governo boliviano durante o processo das “capitalizações”), concluiu-se em termos ambíguos que as reservas hidrocarboníferas do campo de San Alberto eram legalmente novas (pois ainda não estavam em produção em 1996, quando foram promulgadas as leis nº 1.649 e nº 1.731), mas tecnicamente existentes, uma vez que, segundo o relatório foram descobertas pela YPFB em 1990 antes da capitalização (FUSER, 2011, p. 142).

<sup>167</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 001617*, da Embaixada de La Paz, 20/12/2005, Caixa 50: Bolívia. Setor energético. Declarações de Evo Morales.

#### 4.4 Perspectivas políticas no governo Lula: a Secretaria de Assuntos Estratégicos

Durante o governo Lula, no ano de 2007, e de acordo com a Lei n.º 11.754/08, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos, que ganhou status de ministério e tinha como objetivo assessorar a Presidência da República em questões relacionadas ao “planejamento nacional e na elaboração de subsídios para a formulação das políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional” (MOTA FILHO, 2017, p. 129).

No documento oficial elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Programa Brasil 2022, no período chefiada pelo embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, lê-se o seguinte: “América do Sul é a nossa região, onde nos encontramos e de onde jamais sairemos. O futuro do Brasil depende da América do Sul e a América do Sul depende do Brasil” (SAE, 2010, p. 33). No entanto, aqui pode-se perceber uma articulação estratégica do projeto de desenvolvimento do Brasil para a América do Sul (MOTA FILHO, 2017, p. 129).

Pode-se perceber, pois, que o Programa Brasil 2022 tinha como objetivo elaborar análises de longo prazo do que seria o cenário nacional e internacional para, no segundo centenário da independência, traçar objetivos gerais para a política do país. Entretanto, para a América do Sul, o plano é enfático ao afirmar que “em 2022, quer se queira ou não, devido a razões socioeconômicas e políticas, o Brasil se encontrará inserido na América do Sul de forma muito mais intensa, complexa e profunda, tanto política quanto economicamente, do que se encontra hoje” (BRASIL, 2010, p. 50).

Desse modo, no cenário de uma inserção “inevitável”, o Plano Brasil reconhece as assimetrias entre o Brasil e os demais países da América do Sul e levanta preocupações de que essas assimetrias desemboquem numa “eventual hegemonia brasileira ou a suspeita de uma vocação brasileira para o imperialismo ou para o exercício do subimperialismo” (BRASIL, 2010, p. 49).

Assim, é possível observar um impasse nas formulações do Plano Brasil que não chega a ser solucionado: por um lado, a menção explícita ao temor do subimperialismo brasileiro nos países vizinhos, mas por outro lado, o Plano aponta como alternativa ao cenário regional de subdesenvolvimento a integração regional sob a égide brasileira.

[...] em grande número dos Estados da América do Sul, em especial naqueles de menor população e território, as tendências econômicas, sociais e políticas continuarão a ser as mesmas que hoje se apresentam, enquanto que as características estruturais se manterão. Somente um esforço político e econômico muito pertinaz, intenso e grande em que o Brasil teria especial responsabilidade, poderá começar a reverter essa situação (BRASIL, 2010, p. 52).

É importante destacar, na passagem acima, certo internacionalismo “solidário”, o qual predominaria com os países sul-americanos, oposto ao internacionalismo competitivo que marcaria a relação com os demais países. Entretanto, pode-se questionar as reais possibilidades desse internacionalismo “solidário” nos marcos do modo de produção e reprodução do capital. Pode-se apontar que a América do Sul foi o centro da política externa brasileira, articulada política e economicamente a partir do Brasil, isto é, a partir do capitalismo brasileiro e das formulações do governo Lula. Ao longo das interpretações da política externa do governo Lula, apontamos a seguir os limites do modelo de desenvolvimento adotado no processo de integração regional.

#### **4.5 Os agentes econômicos e as diretrizes da política externa na relação Brasil-Bolívia**

Aqui analisei a face externa do capitalismo brasileiro e procuramos demonstrar e caracterizar os agentes econômicos do modelo de desenvolvimento regional adotado na relação Brasil-Bolívia, recorrendo às fontes documentais dos Cadernos de Política Exterior do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), jornais e publicações. Nesse sentido, tomo como referência os trabalhos de Ruy Mauro Marini, em cujas obras a teoria do valor e os conceitos econômicos de Karl Marx têm um lugar central.<sup>168</sup> Desse modo, para entender o ciclo do capital nas economias dependentes convém trazer ao debate a argumentação do referido autor sobre superexploração do trabalho, considerado por ele uma característica básica das economias dependentes.

De acordo com a categoria padrão de reprodução do capital, formulada inicialmente por Ruy Mauro Marini e aprofundada por Jaime Osorio nas obras: *O ciclo do capital na economia dependente* (MARINI, 2012), *Padrão de reprodução do capitalismo: contribuições da teoria marxista da dependência* (OSORIO, 2012), nas últimas décadas, os debates e formulações em torno dos impactos da dinâmica do capitalismo contemporâneo e as possibilidades de seu desenvolvimento, considerando o dado de que a América Latina como um todo e o Brasil, por sua industrialização tardia e por sua inserção periférica, enfrentam dificuldades para construir políticas autônomas, mesmo com a presença de governos progressistas.

---

<sup>168</sup> As principais obras de Ruy Mauro Marini: *Dialética da dependência e Em torno da Dialética da dependência* (1973); *La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo* (1977); *Las razones del neodesarrollismo* (1978); *Plusvalía extraordinaria y acumulación de capital* (1979); *El ciclo del capital en la economía dependiente* (1979); e *Proceso e tendência da globalização capitalista* (1996).

Desse modo, para interpretar as diretrizes da política externa brasileira, é necessário observar as estratégias de ação externa. Durante os governos Lula, houve várias iniciativas na vertente das negociações comerciais internacionais e na busca de coordenação política com países de capitalismo periférico, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia, além de dar particular atenção às relações com a América do Sul. Entretanto, para efeitos do estudo proposto cabe interpretar as bases socioeconômicas da política externa brasileira, bem como o papel do Estado no apoio à internacionalização de empresas brasileiras no contexto da política externa a partir do governo Lula, que envolve a chamada “cooperação para o desenvolvimento” (GARCIA, 2010, p. 166).

Nesta direção, o assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, indica que as empresas brasileiras cumpririam a função de “alavancas da presença internacional do Brasil”, especialmente na América do Sul, onde exerceriam “papel fundamental no processo de integração”, ao fomentar, por meio de investimentos, o crescimento econômico dos países vizinhos<sup>169</sup>. Assim, é importante observar as vantagens e desvantagens do processo de internacionalização das empresas brasileiras, verificando os elementos de formação de um consenso, tanto no meio empresarial quanto nas instituições estatais, em torno da necessidade de políticas direcionadas à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil, como a política de créditos diretos, visando ao aumento da competitividade econômica internacional do país. Essa expansão está relacionada, por sua vez, à política externa brasileira, que buscou diversificar as relações político-comerciais do Brasil com outros países e regiões do Sul, especialmente seu entorno direto, a América do Sul. Na análise em foco, interpretamos o papel desses agentes econômicos na Bolívia (GARCIA, 2009).

É importante destacar que as relações entre Brasil e Bolívia são marcadas por um histórico de investimentos brasileiros, dentre as empresas se inclui a Petrobras, envolvida no processo de nacionalização em 2006, como também a EBX<sup>170</sup>, que teve projeto de siderúrgica em Puerto Soáres embargado no mesmo ano, além de três construtoras nacionais: Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e OAS, empresas que empreenderam projetos de construção viária que terminaram em litígios envolvendo acusações relativas à fragilidade dos projetos originais das obras. Neste caso, houve a suspensão do pagamento de contrapartidas financeiras locais, a

---

<sup>169</sup> Discurso durante o Encontro com empresários membros do Grupo Brasil em Lima, março de 2012. Caderno de Política Exterior, Ano 1, Número 1, Primeiro Semestre de 2015, p. 198.

<sup>170</sup> Empresa brasileira ligada ao empresário Eike Batista, que operava em diversas áreas e a países da América do Sul. Durante o governo Lula, operou na Bolívia no empreendimento de siderúrgica naquele país com financiamento do BNDES. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eike-diz-que-pediu-ajuda-de-dirceu-na-bolivia,1000002291>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

execução de fianças bancárias pelo governo boliviano e a eventual saída da empresa do país, realizada de forma voluntária ou ocasionalmente forçada, com ameaças de processos contra seus representantes. O fato de algumas das obras em pauta terem financiamento do Brasil (BNDES-Exim<sup>171</sup> e BB-PROEX<sup>172</sup>) terminou por envolver o governo brasileiro (FONSECA, 2015, p. 212-213).

No estudo realizado no Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) sobre a OAS na construção da rodovia San Ignacio de Moxos–Villa Tunari, Fonseca (2015<sup>173</sup>) afirma:

[...] somaram-se a esses elementos outros fatores de natureza interna boliviana, como a insurgência de populações indígenas residentes do TIPNIS (Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré), potencialmente afetadas pela construção da estrada; as dificuldades do governo boliviano de negociar acordo político que permitisse a emissão de licença ambiental para o trecho correspondente ao Parque (trecho 2 da estrada); e acusações de superfaturamento, que levaram a pedido do Senado boliviano para investigação pela Controladoria Geral da República. O impasse gerado pela oposição das populações indígenas do TIPNIS fez com que a obra fosse iniciada no primeiro trecho (Cochabamba) sem perspectiva de solução para o trecho 2 (TIPNIS), o que era condição para a concessão do financiamento negociado com o BNDES<sup>174</sup>.

A delonga na concessão do financiamento brasileiro prejudicou a OAS, que atrasou o cronograma das obras, gerando por sua vez reação de La Paz, que deixou de pagar as contrapartidas locais. O litígio gerado culminou com a execução das fianças bancárias pelo governo boliviano e a decisão da empreiteira de deixar o país, com prejuízos por ela contabilizados de mais de US\$ 200 milhões. Ao longo de toda a crise, o fato de a empreiteira realizar as obras e o financiamento das mesmas serem de origem brasileira foi combustível a alimentar todo tipo de especulações e ataques contra os “desígnios hegemônicos” do Brasil, a

<sup>171</sup> Carteira de financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação.

<sup>172</sup> Programa de incentivo às exportações brasileiras que tem como objetivo dar maior competitividade aos produtos e serviços nacionais no mercado externo. O Banco do Brasil é agente exclusivo desse programa, que utiliza recursos do tesouro nacional. O PROEX é destinado as empresas exportadoras de bens e serviços.

<sup>173</sup> O estudo de caso deu-se com base em entrevistas com os Embaixadores Frederico César de Araújo e Marcel Biato, além de Ricardo Martins, diretor da empresa. Foram consultados também artigos de imprensa e documentos da embaixada em La Paz. Sobre o caso, há uma infinidade de artigos disponíveis. Os dois principais diários da Bolívia, *La Razón* e *Página Siete* fizeram acompanhamento da crise. Ver, especialmente, artigos entre fevereiro e março de 2009 (suspeitas de superfaturamento); e entre junho e setembro de 2011 (início das obras e manifestações populares) (FONSECA, 2015, p. 213).

<sup>174</sup> O financiamento acordado era de US\$ 332 milhões, com as seguintes condições: juros LIBOR de 60 meses com spread de 1% ao ano mais percentual necessário para cobrir o custo do SCE, com prazo de pagamento de 15 anos (FONSECA, 2015, p. 213).

quem, supostamente, interessava a construção da estrada como forma de facilitar a “expropriação” das riquezas bolivianas<sup>175</sup> (FONSECA, 2015, p. 213).

Em relação às empresas envolvidas, a Andrade Gutierrez e a Queiroz Galvão apresentam problemas similares aos do grupo, exceção feita à questão do financiamento, que provocou resistências populares e indignação por parte dos movimentos sociais bolivianos em relação às obras executadas. No primeiro caso, o estopim da crise foi a necessidade de abrir túnel não previsto no projeto e orçamento originais da obra, elaborada pelo *Servicio Nacional de Caminos*, antecessora da Agência Boliviana de Carreteras (ABC). No segundo caso, o litígio originou-se na decisão supostamente imposta pela ABC de utilizar pavimentação comentícia e não asfáltica em trecho da rodovia situado a 4 mil metros de altura — cobertura essa que rachou, devido à variação climática observada na região (FONSECA, 2015, p. 213).

Para tanto, ao observar o papel das empresas multinacionais com sede no Brasil e os impactos negativos na Bolívia, podem se apontar algumas reflexões sobre o papel desses agentes econômicos no processo de integração em países de capitalismo periférico. Em primeiro lugar, em certa medida os constrangimentos causados pelas empresas brasileiras exigiam melhores práticas ao cumprimento das cláusulas de contrato; em segundo lugar, o papel desempenhado pelos movimentos sociais no controle das obras executadas ocasionou uma crise contra a empresa brasileira OAS, pelo fato de a empreiteira a realizar as obras e o financiamento das mesmas serem de origem brasileira, e não cumprir os acordos na construção das obras, o que gerou tensões e especulações sobre a construção das obras que na visão dos movimentos sociais existiam interesses do Brasil, “expropriação” das riquezas bolivianas.

Na medida em que houve agravamento das tensões políticas, tanto o governo Morales quanto o BNDES suspenderam o financiamento e o andamento da obra até a solução da crise<sup>176</sup>. O Itamaraty se posicionou e emitiu uma nota reafirmando que o projeto é “de grande importância para a integração nacional da Bolívia e que atende aos parâmetros relativos a impacto social e ambiental previstos na legislação boliviana”, desconsiderando a luta dos movimentos sociais em defesa dos direitos dos indígenas ocorrida no âmbito de um projeto financiado e executado por agentes, no caso, o banco e a empresa brasileira<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Disponível em: <<http://www.revistasomos.cl/2012/08/gente-de-totoral-vs-termoelectrica-castilla-lasraices-de-nuestro-pueblo-no-estan-a-la-venta/>> e <<http://www.elpuelche.cl/?p=3151>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>176</sup> Conforme notícia: Bolívia suspende obra de estrada em meio à grave crise no governo. Valor Econômico (MURAKAWA; LEO; SANTOS, 28 de setembro de 2011).

<sup>177</sup> BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. *Situação na Bolívia*. Nota à imprensa nr. 345 de 26/9/2011. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 5 fev. 2018.

Os estudos da Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento UNCTAD<sup>178</sup> de 2006 apresentam as vantagens dos investimentos Sul-Sul para as empresas, para países investidores e para os receptores. Ainda que apresente alguns “riscos”, a perspectiva que permeia a argumentação desse estudo é eminentemente otimista frente ao Instituto Externo Direto (IED) entre países do Sul como impulsionadores de um processo de desenvolvimento nesses países.

No relatório da UNCTAD, o benefício mais importante para as empresas, com a transnacionalização, é o aumento da competitividade. A partir de uma economia aberta, aumenta a capacidade de sobrevivência e ampliação no mercado<sup>179</sup>. Além de incluir aprimoramento de tecnologia, vínculos de cadeia de valor mundial e a ascensão nessas cadeias para atividades mais avançadas. Ao mesmo tempo, procura dirimir as diferenças culturais, institucionais e sociais entre a economia de origem e a receptora segundo a instituição, através da coordenação de atividades e complexidades institucionais e ambientais concomitantes<sup>180</sup>.

Desse modo, o país de origem do investimento teria, segundo o relatório, vantagens amplas na economia como: aumento da competitividade da indústria, maior ingresso de divisas devido ao aumento das exportações, oportunidades de emprego, possibilidade de transformação da indústria e melhora das atividades de maior valor agregado, favorecendo outras empresas e agentes econômicos, além de repercutir no comércio local e gerar interações com outras instituições, como universidades. Assim, de acordo com a UNCTAD, a empresa que se transnacionaliza deve estar enraizada e consolidada no mercado doméstico: quanto maior for a inserção local de uma empresa transnacional investidora, maiores serão os benefícios para o país de origem<sup>181</sup> (GARCIA, 2015, p. 58).

Entretanto, para os países receptores os riscos seriam o de uma dominação do mercado local por empresas de países em desenvolvimento e uma possível “presença exagerada” de empresas de um só país. Neste sentido, para a UNCTAD, os governos locais muitas vezes não têm capacidade de aplicação de normas trabalhistas e ambientais aceitáveis, no caso de empresas estrangeiras introduzirem novos processos de produção e métodos de

---

<sup>178</sup> A UNCTAD tem por objetivo, em conjunto com os governos de seus Estados-membros, interagir com outras organizações internacionais e comissões regionais, bem como com instituições governamentais, organizações não governamentais e do setor privado, incluindo associações comerciais, institutos de pesquisa e universidades em todo o mundo. Disponível em: <<http://www.unctad.docs.org>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>179</sup> UNCTAD. *Informe sobre las inversiones en el mundo 2006. La inversión extranjera directa de los países en desarrollo y economías en transición: consecuencias para el desarrollo*. p. 22. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/wir2006\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2018.

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.*

trabalho<sup>182</sup>. Para esses, caso houvesse melhores condições institucionais nos países de origem e menos barreiras comerciais internacionais, haveria mais produção local. Diante disso, apesar da crescente relevância socioeconômica e política dos investimentos de empresas brasileiras na Bolívia, é importante apontar que nas relações exteriores entre países da América do Sul pode-se notar um padrão que sugere mecanismos de troca desiguais. O Brasil, durante o governo Lula, exportou para os países sul-americanos produtos manufaturados, ao passo que importava principalmente produtos básicos. Esse padrão é bem particular, uma vez que, ao interpretar o comércio exterior agregando o Brasil com o resto do mundo, em que predominam as exportações de *commodities* e as importações de manufaturados de alta tecnologia, pode-se perceber como consequências imediatas dessa troca desigual o estabelecimento de uma dependência desigual e uma “dependência regional”, portanto é necessário distinguir as duas situações para entender intercâmbio desigual (MACHADO BORGES NETO, 2011, p. 102).

Assim sendo, entender essas relações entre Brasil e Bolívia passa por interpretar o papel dos Estados e as ações políticas do BNDES e os diferentes condicionantes da política externa brasileira. Para tanto, é preciso aprofundar o debate, incluindo os diferentes aspectos, agentes e embates sociopolíticos que envolvem a política externa de apoio à expansão internacional das empresas brasileiras e o papel do Estado na expansão do capital brasileiro. A seção seguinte será dedicada ao aprofundamento dessas relações.

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

## **5 BRASIL E BOLÍVIA: A POLÍTICA EXTERNA ENTRE O GOVERNO LULA E DE EVO MORALES**

Para começar uma discussão sobre a política externa brasileira em relação à Bolívia ao longo dos governos Lula, vale a pena resgatar brevemente o itinerário percorrido no trabalho até este momento. Primeiramente, delinee o processo sócio-histórico e político do PT, demonstrando o arco de alianças feito com setor do capital produtivo, o papel da “Carta ao Povo Brasileiro” na sinalização de que a política econômica seria mantida e o processo eleitoral que levou à vitória de Lula para a Presidência da República em 2002. Além disso, discorri sobre a composição social do Aparelho de Estado e o papel do CDES na acomodação dos conflitos entre os partidos, no aparelho de Estado. O intuito de toda essa discussão foi compreender o que significou esse conjunto de elementos políticos de conciliação de classe e de atendimento do interesse de frações de classe na política externa brasileira adotada naquele período para a integração regional Sul-Sul.

Em seguida, discuti os conflitos que antecederam a vitória eleitoral de Evo Morales, os embates e tensões sociais das “guerras” da Água, da Coca e do Gás na Bolívia, num processo que foi profundamente marcado pela defesa da soberania nacional. Destaquei também a quebra da democracia pactuada a partir desses conflitos, que culminaram com a vitória eleitoral de Evo Morales. Apresentamos, ainda, as lutas políticas para aprovação da nova Constituinte, em 2009, o projeto de nacionalização dos hidrocarbonetos, o papel das empresas multinacionais e da Petrobras na Bolívia, como forma de explicitar o contexto no qual se davam as relações do Brasil com o país andino. Por fim, estudei os documentos oficiais do governo a partir do Arquivo Histórico do Itamaraty e busquei interpretar esse material através do método de análise do “materialismo histórico-dialético”.

No terceiro capítulo, analisei as relações internacionais a partir de um arcabouço teórico marxista, apresentando conceitos-chave do marxismo baseado nos conflitos sociais na relação entre Brasil e Bolívia para dar consistência ao método de análise proposto e para diferenciar a perspectiva aqui adotada de outras abordagens teóricas. Um dos autores trabalhados foi Antonio Gramsci, especialmente em suas reflexões sobre o conceito de hegemonia, utilizado aqui para análise dos processos políticos de disputa no interior dos governos brasileiro e boliviano.

Até agora, ficou claro que os diferentes governos anteriores no Brasil, e até mesmo os de Lula, não romperam com os setores que representam os interesses do mercado financeiro e das finanças internacionais e trataram, de uma forma ou de outra, de aprofundar o

papel destes setores na economia brasileira. Nesse contexto, nos capítulos anteriores busquei evidenciar de forma sintética o papel da transnacionalização das empresas brasileiras e a forma como a articulação do seu sistema produtivo obrigou a classe trabalhadora e as lutas indígenas e populares na Bolívia a enfrentarem esses interesses. A partir das “guerras” da água, da coca, do gás na Bolívia e do petróleo na relação Brasil-Bolívia, esses sujeitos organizados lutaram pelo direito ao trabalho, pela redução das jornadas, pela ampliação de direitos sociais e pelas questões de reconhecimento de etnia e raça (ANTUNES, 2012, p.170).

A partir de agora, analisarei aquele que é o âmago da pesquisa: a face externa que o capitalismo dependente assumiu no Brasil — e como isso se expressa nas características da política externa para a Bolívia. Busco responder, a partir das ideias de Ruy Mauro Marini, se o Brasil exerceu uma relação “subimperialista” a partir das multinacionais brasileiras e da Petrobras na Bolívia. Tomei, para isso, como foco no estudo o processo de nacionalização das empresas de gás e petróleo na Bolívia, os embates com as multinacionais e com o governo brasileiro, a fim de analisar os grandes ramos da política externa brasileira sem perder de vista as tensões e embates com os movimentos sociais bolivianos.

A hipótese levantada é a de que o modelo social-desenvolvimentista e sua política exterior, a partir das multinacionais brasileiras e da Petrobras, teriam levado à retomada do subimperialismo brasileiro sobre a Bolívia? Definido aqui como uma das estratégias de acomodação do capitalismo dependente à economia mundial. Na análise, o subimperialismo possui tanto elementos ofensivos (expansão de mercados externos) quanto elementos defensivos (manutenção de espaço na economia mundial). Nesse sentido, a obra de Ruy Mauro Marini torna-se de especial interesse para o presente estudo. Aqui, organizo o debate em torno do conceito do subimperialismo no contexto brasileiro e trago sua articulação conceitual para compreender o a política externa do governo Lula em relação à Bolívia.

### **5.1 O contexto de formulação do subimperialismo brasileiro**

A teoria do subimperialismo, tal como enunciada por Ruy Mauro Marini em 1965, surge como um esforço para interpretar a política externa do governo Castelo Branco e o processo de desenvolvimento econômico e político que atravessava a América Latina naquele momento. Além de Marini, outros autores se incorporaram ao debate, como Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra, Vivian Trías (uruguaia), Mário Pedrosa<sup>183</sup> e outros intérpretes da

---

<sup>183</sup> Faz referência à política econômica da ditadura em seu livro *A Opção Brasileira*: “A ditadura militar burguesa e subimperialista tenta adiar ou proteger os efeitos mais imediatos do estrangulamento externo,

realidade brasileira (MOTA FILHO, 2017, p. 92). Assim, é importante caracterizar o subimperialismo no Brasil a partir dos anos de 1960 e 1970 para tentar relacioná-lo com a política externa dos governos Lula já no início do século XXI e, a partir disso, interpretar a política externa brasileira em relação à Bolívia, bem como atualizar o pensamento de Marini. Nesse período, o país entrou num processo de desenvolvimento, ou seja, como indica João Machado, “embora, os contextos históricos sejam muito diferentes, tem sido retomada, nos últimos anos, uma visão que foi muito forte nos anos 1950 e no início dos anos 1960. Houve, naquele período, uma ampla aceitação da ideia de que a superação dos grandes problemas nacionais poderia ser alcançada com o ‘desenvolvimento’” (MACHADO BORGES NETO, 2011, p. 84).

É importante destacar que a Teoria Marxista da Dependência, nas décadas de 1960 e 1970, teve o papel de fazer a contraposição entre as concepções “desenvolvimentistas” — como Marini assinalou, havia grande proximidade entre a teoria de Celso Furtado, um dos principais defensores desenvolvimentista brasileiro, e a ideia de que o Brasil estava na etapa da “revolução democrático-burguesa”, adotada na época pelo PCB (MACHADO BORGES NETO, 2011, p. 85).

Durante a campanha presidencial de 1960, Jânio Quadros afirmou que, caso fosse eleito, o seu governo assumiria uma política externa independente (PEI). Tal denominação marcou a política externa formulada por Quadros e seu chanceler, o senador udenista Afonso Arinos. Na obra *História da política exterior no Brasil*, Armando Cervo e Clodoaldo Bueno definem a Política Externa Independente (PEI) como “o apogeu do populismo” (CERVO; BUENO, 2015, p. 331). Para tanto, a PEI teria três objetivos principais: 1) contribuir com a política nacional de desenvolvimento econômico e social; 2) diversificar os laços internacionais do país, de maneira amigável; 3) contribuir para a paz mundial (CERVO; BUENO, 2015, p. 332).

Essa orientação defendia uma política externa baseada na tradição diplomática do país, com alguns aspectos que apontavam para rupturas com os Estados Unidos. Neste sentido, a PEI representou uma atualização da política externa brasileira, uma vez que aprofundou a temática das Relações Norte–Sul (países desenvolvidos e países dependentes) e não somente a relação entre Leste–Oeste (socialismo e capitalismo). Desse modo, aspectos programáticos da política internacional eram enfatizados, e os interesses econômicos nacionais ganhavam maior espaço na política exterior, de forma menos subordinada às orientações políticas dos

---

enquanto mantém a mesma configuração do mercado, tanto o setorial como o regional” (PEDROSA, 1996, p. 248).

interlocutores. Assim, a questão militar estratégica da Guerra Fria passou gradualmente a adotar outros critérios, como se evidencia pela retomada das relações diplomáticas com a União Soviética.

A política externa brasileira ganhou maior projeção mundial e assumiu posições sobre os diferentes temas, dentre eles o desarmamento internacional, a defesa de autodeterminação dos povos, particularmente em relação a Cuba, e o reconhecimento de países que haviam conquistado sua independência recentemente (MOTA FILHO, 2017, p. 93). É necessário destacar que a PEI também representou uma maior aproximação do Brasil com os demais países da América Latina. Foi no ano de 1960 que, por exemplo, se assinou o Tratado de Montevideú, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que visava ampliar o comércio interregional.

Durante o governo de João Goulart (1961–1964), estabelecido após a renúncia de Jânio Quadros, as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos pioram com o regate do International Telephone and Telegraph (ITT) e da American & Foreign Power Company (AMFORP), cujas propriedades foram desapropriadas em 1958 por Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, e a aprovação da Lei de Remessa de Lucros.

Autoridades norte-americanas, com certo tom de ironia, parabenizaram o Brasil pela adoção de uma política externa independente, o que eles não conseguiram ter, considerando-se a interdependência entre os países. A autonomia real, consistente, efetiva das nações, não depende tanto do discurso diplomático e sim dos recursos de poder a disposição do Estado. [...]. Qual a autonomia de um país que precisou buscar recursos financeiros junto ao governo de Washington e cujo golpe militar contou com o aval da Casa Branca? (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p. 84).

Diante da situação, duas questões se tornavam ainda mais relevantes em relação à política externa: os investimentos americanos minguiaram e a deterioração dos termos de troca acabou resultando em uma erosão do valor das exportações (MOTA FILHO, 2017, p. 94). O governo Jânio Quadros havia estabelecido uma reforma cambial que visava implantar a “verdade cambial” e decretou duas instruções: a primeira, por meio da instrução 204 da SUMOC; a segunda, que reflete uma inflexão quanto à política econômica externa, a instrução 215, de 25/09/1961, que estabelecia um incentivo às exportações de bens de capital e de consumo durável.

Essa instrução tinha como objetivo determinar que a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) “poderia licenciar, financiar e refinanciar a exportação desses bens, para pagamento a médio e longo prazos em moeda de livre conversibilidade” (DOELLING *et al.*, 1973, p. 29). Naquele contexto, Celso Furtado elaborou o Plano Trienal

de Desenvolvimento Econômico e Social, para o início do governo de Jango, onde expressava a necessidade de ampliar as exportações de produtos manufaturados, particularmente para a ALALC (BRASIL, 1962, p. 60). A instrução 263, de fevereiro de 1964, aprofundava a tentativa de expandir as exportações de manufaturados (DOELLING *et al.*, 1973, p. 30).

É importante destacar que mesmo com todas as dificuldades de mensurar as instruções, uma vez que os cenários macroeconômico e político passavam por um período conturbado, elas representam uma mudança importante na política econômica brasileira. Ao promover a exportação de manufaturas, implicitamente o governo reconhecia que precisava exportar produtos de maior valor e menos suscetíveis a bruscas variações de preço, como é o caso das *commodities* (MOTA FILHO, 2017, p. 96). Nesse sentido, destaca-se uma “cooperação antagônica” que caracterizara boa parte da industrialização substitutiva, já que não era capaz de sustentar o desenvolvimento nacional. Pode-se afirmar que junto à substituição de importações começava também a se articular a substituição de exportações: de bens primários para manufaturados de baixa e média tecnologia. Para Heloisa Conceição Machado Silva, “esse Novo Modelo converteu-se no eixo fundamental do vínculo comércio exterior/desenvolvimento e vigorou com pequenas variações de 1961 a 1989” (SILVA, 2003, p. 53).

Entretanto, a ditadura-militar que se instalou no Brasil em abril de 1964 estabeleceu um padrão diferente de relações externas, que teria uma nova configuração a partir de 1976, com a construção de um projeto de mais longo prazo, cuja continuidade não foi comprometida pelo governo civil, restabelecido em 1985 (CERVO; BUENO, 2015, p. 393). Neste sentido, a ditadura militar recuperou em pouco tempo a industrialização, caracterizando seu maior desenvolvimento que outros países da América Latina, pois o Brasil naquele momento era o único país capaz de organizar uma estratégia exportadora de manufaturados. Os potenciais mercados para as manufaturas brasileiras seriam principalmente os países de capitalismo dependente com o menor nível de industrialização (MOTA FILHO, 2017, p. 96).

Dessa forma, os aspectos econômicos da PEI ficam mais claros, evidenciando a relação entre a política interna e externa. Havia um distanciamento parcial de Washington: o país conseguia expandir mercados para seus produtos e fortalecer-se econômica e politicamente, principalmente entre os dependentes. O governo Castelo Branco reforçara ainda mais os organismos regionais e convocara a II Conferência Interamericana Extraordinária, no ano de 1965, no estado do Rio de Janeiro, tendo como objetivos: “[...] aprovação de princípios que regeriam a reforma da Carta da OEA, no sentido de cooptá-la à

cooperação econômica e ao desenvolvimento; [...] criação da Conferência de Ministros das Relações Exteriores da ALALC, para dar suporte político às decisões de integração econômica” (CERVO; BUENO, 2015, p. 403).

Nesse sentido, desenvolveram-se episódios pontuais em que a política exterior teve uma atuação marcada pelo realismo, como as intervenções da delegação brasileira na UNCTAD e no GATT, a tentativa de ampliar relações comerciais com os países socialistas e com a África subsaariana (CERVO; BUENO, 2015, p. 405).

Marini, ao formular o conceito de subimperialismo, afirmava ser necessário interpretar os acontecimentos do golpe de 1964 para aceder à compreensão do conceito. O autor procura refletir o imperialismo americano no golpe e o papel da burguesia brasileira:

[...] a ação dos Estados Unidos no Brasil não se podia entender com alheia à realidade nacional, mas como elemento constitutivo dela e só pudera se tornar efetiva (e, portanto, só se explicava ) à luz da luta de classes no país, que fincava suas raízes na economia e determinava o jogo político — e da qual as Forças Armadas eram parte plena (MARINI, 1991).

Diante da situação brasileira e de sua incapacidade de realizar uma política que permitisse ao país assumir plenamente um desenvolvimento capitalista autônomo, a burguesia local se aliou às burguesias internacionais. Assim, estruturou-se uma divisão do trabalho que já havia se iniciado no governo de Juscelino Kubitschek, a saber, o desenvolvimento industrial articulado a partir da ação das transnacionais para a produção de bens manufaturados de tecnologia amortizada. No entanto, com a ditadura, surgia um elemento novo central para compreender a dependência e o subimperialismo: a profunda desvalorização do salário mínimo. Os instrumentos utilizados pelo regime militar para promover essa desvalorização foram diversos: a intervenção nos sindicatos, a aprovação da lei de greve e a nova metodologia do cálculo do salário mínimo propriamente dita.

Somada à desvalorização do salário mínimo, o governo Castelo Branco desenvolveu uma política econômica fortemente recessiva, o que teve como consequência direta a falência de diversas empresas pequenas e médias, além do aumento do desemprego. Por um lado, o governo tinha como objetivo comprimir o volume de recursos que se destinava aos trabalhadores e, com isso, ampliar os recursos dos capitalistas. Por outro lado, essa política recessiva, somada às reformas de caráter liberal realizadas, abriu espaço para a aquisição de algumas empresas brasileiras por transnacionais, algo caracterizado por Ruy Mauro Marini como uma “integração imperialista dos sistemas de produção” (MOTA FILHO, 2017, p. 100).

É nesse momento que surge um dos elementos centrais do conceito de subimperialismo: exportação de manufaturados. Frente à ampla capacidade ociosa e à demanda comprimida por meio da política econômica recessiva, Marini interpreta que ocorre a consolidação e uma dupla divisão internacional do trabalho: na primeira, os centros imperialistas transferem parte de sua produção de manufaturados para as periferias. As consequências dessa primeira divisão são descritas por Marini ao afirmar que “cada avanço da indústria latino-americana afirmará sua dependência econômica e tecnológica frente aos centros imperialistas” (MARINI, 2012, p. 65). A segunda diz respeito à divisão do trabalho na América Latina. Já que a industrialização no Brasil havia se desenvolvido muito mais que em outros países da região, isso gerava diferenças no interior do subcontinente:

[...] se estabelecem níveis ou hierarquias entre os países da região, segundo os ramos de produção que se desenvolveram ou estão em condições de se desenvolver, negando aos demais o acesso a ditos processos de produção para torná-los simples mercados consumidores. As características próprias do sistema fazem com que esta tentativa de racionalizar a divisão do trabalho propicie a formação de centros subimperialistas associados à metrópole para explorar os povos vizinhos. Sua melhor expressão é a política levada a cabo pelo regime militar de Castelo Branco no Brasil, que atualmente o regime argentino procura imitar (MARINI, 2012, p. 65).

Aqui, pode-se analisar, do ponto de vista econômico que, para Marini, o subimperialismo está imbricado em um problema de *realização* de mercadorias. Por um outro ângulo, a redefinição da divisão internacional do trabalho amplia a oferta de produtos industriais por meio de tecnologia amortizada, e faz-se necessário entender que sem a superexploração do trabalho e a política de recessão essa oferta não consegue se concretizar. Assim, a integração regional seria a ligação dos principais mercados consumidores dos produtos brasileiros e a realização das mercadorias neste cenário.

Para Virginia Fontes a década de 1970 afirmava-se o processo de exportação de capitais, a partir do Brasil, caracterizado por Marini como o subimperialismo brasileiro. Isto é, “a dependência e subalternidade da burguesia brasileira não impediram o desenvolvimento de relações maduras capitalistas no Brasil”, o que pode ser demonstrado segundo Marini:

A permanência dos latifundiários e a não realização de uma reforma agrária radical contiveram extensa massa de trabalhadores rurais sob precárias condições de existência e, favorecem um continuo movimento migratório, envileceram os salários urbanos (MARINI, 2000, p.25).

Destaca-se que esse fenômeno estava na base de *um truncamento na lei do valor* com relação aos trabalhadores, o que favorecia uma dupla exploração, ou uma

*superexploração* do trabalho. Assim, a burguesia brasileira, dependente e associada aos capitais estrangeiros, constitui uma base própria de acumulação de capitais, retendo para si uma parcela do mais-valor extraído dos trabalhadores pelos baixos salários, e ao mesmo tempo em que mantinha a subalternidade e a remessa de uma parte dos excedentes para o centro capitalista (FONTES, 2010, p. 352). Neste sentido, o conceito de *superexploração* procura demonstrar de maneira *estrutural* e particular o desenvolvimento do capitalismo nas periferias, “por seu caráter dependente e integrado, desigual e combinado, contraditório e tenso, tendo como determinantes fundamentais: truncamento da lei do valor e precariedade do mercado interno” (MARINI, 2000, p. 25).

A ideia de desenvolver o que significou o subimperialismo brasileiro tem como objetivo analisar a política externa brasileira e sua relação com a Bolívia no período específico dos governos Lula, entre 2003 e 2010. Desse modo, é necessário analisar a nacionalização do gás na Bolívia, mensurando como a política externa brasileira influenciou nas tensões e conflitos entre setores ligados às classes dominantes do país andino, compreendendo as posições dentro do governo Lula em relação aos contratos da Petrobras após a nacionalização dos hidrocarbonetos e buscando as conexões entre esses aspectos. Destaca-se que a Petrobrás na Bolívia foi criada em 1996, e desde sua criação era a maior empresa em atividades naquele país, detendo 45,9% das reservas de gás e 39,5% das reservas de petróleo, exercendo o controle de várias etapas da cadeia produtiva como 100% do refino (FONTES, 2010, p. 342). No item que segue trago ao debate o processo de nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia em 2006, a postura do governo brasileiro oscilava entre o endurecimento e uma postura “generosa”. Desse modo, Lula com seu estilo negociador, assegurou em contrapartida a realização de grandes projetos como: a construção de duas usinas hidrelétrica no Rio Madeira, integrantes do projeto de Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). (LUCE, 2007, p. 95-98).

## **5.2 Nacionalização do gás boliviano: conflitos e contratos com a Petrobras**

Como demonstrado, as mobilizações populares contra o controle dos hidrocarbonetos por empresas estrangeiras na Bolívia desempenharam um papel central no confronto político que levou à queda de dois presidentes — Gonzalo Sánchez de Lozada e Carlos Mesa — e, portanto, abriram espaço para a vitória eleitoral de Evo Morales em dezembro de 2005. O líder sindicalista e indígena, destacado na luta contra as privatizações e o modelo político-econômico neoliberal, terminou chegando à presidência a partir de um

leque amplo de mobilizações, algumas delas marcadamente relacionadas à intervenção econômica estrangeira na Bolívia. Assim, logo após sua vitória eleitoral em 2005 e a reeleição de Lula em 2006, Evo Morales realizou uma visita ao Brasil, em janeiro de 2006, para debater sobre as mudanças nas regras do setor de hidrocarbonetos bolivianos. Evo Morales informava, naquele momento, que o processo de nacionalização dos hidrocarbonetos não afetaria os investimentos da Petrobras, uma vez que haveria condições de segurança jurídica para todas as petroleiras estrangeiras. O governo boliviano também informou dos planos de nacionalizar o setor, mas sem a expropriação das empresas estrangeiras que operam no país (BRASIL, 2006)<sup>184</sup>.

Com a nacionalização dos hidrocarbonetos em 1º de maio de 2006, finalmente promovida pelo governo boliviano de Evo Morales, teve início uma crise na política externa brasileira durante o governo Lula, já que a Petrobras era a maior investidora no setor de gás e petróleo da Bolívia, com inserção em todos os ramos da atividade petroleira. A medida de nacionalização teve impacto sobre as empresas Repsol (espanhola), Total (francesa) e Petrobras (brasileira), mas afetou especialmente esta última, que controlava grande parte da cadeia produtiva nas atividades de extração, refino e distribuição. Além de assumir ativos da empresa brasileira, a estatal YPF aumentou os impostos de 50% para 82% e elevou os preços por milhar do BTU (unidade que mede a quantidade de energia produzida) (SEVERO, 2015, p. 198).

Diante disso, o processo de nacionalização do gás na Bolívia ocasionou tensões em setores da burguesia brasileira e no governo, inclusive durante o período eleitoral. Sobre essas questões, Lula afirmou: “Eu nunca vacilei. Estava em época de eleição no Brasil quando Evo quis nacionalizar o gás dele e eu disse: ‘O gás é do Evo ele tá correto em nacionalizar. O gás é um instrumento, é uma matéria-prima e é a única coisa que a Bolívia tem’”<sup>185</sup> (SILVA, 2007, p. 5). É importante destacar que setores ligados à direita brasileira chegaram a rechaçar publicamente as posições de Lula com relação à Bolívia naquela ocasião<sup>186</sup>. As empresas

---

<sup>184</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00073*, da Embaixada de Brasília, 06/01/2006, Caixa, 43: Visita do Presidente eleito Evo Morales ao Brasil. Temas energéticos.

<sup>185</sup> Outro caso demonstrativo da disposição brasileira para o diálogo e a cooperação foi o acordo para triplicar as receitas paraguaias oriundas da exportação de energia elétrica da empresa Binacional Itaipu. Silva (2007, p. 5) defendeu que “o Brasil tem que fazer concessões, porque a economia do Paraguai é muito pequena diante da economia do Brasil. O que vale para eles com importância, para nós muitas vezes não vale nada. O que são 100 milhões para o Brasil? Nada. Para o Paraguai é uma importância extraordinária. E o Brasil precisa ter isso em conta”. Garcia (2013, p. 61) lembra que “a renegociação das tarifas de Itaipu foi outra batalha difícil e a aprovação do acordo firmado entre os presidentes Lula e Lugo só foi obtida após intensa batalha parlamentar, na qual opositores não economizaram considerações chauvinistas”.

<sup>186</sup> Segundo os comentários de Paulo Nogueira Batista Jr., “Em 2006, a crise entre o Brasil e a Bolívia desencadeou, em certos meios brasileiros, uma súbita e veemente onda nacionalista. Por algum tempo, o

brasileiras envolvidas no processo mantinham posição crítica sobre a nacionalização e o conflito se acirrou por conta da interdependência entre os dois países, com base no gasoduto de 3.150 quilômetros que transporta quase a metade do gás natural consumido na indústria no Brasil (GARCIA, 2013, p. 60). Por motivos óbvios, a medida de nacionalização prejudicou os investidores externos, particularmente a Petrobras, que operava (e ainda opera) as maiores reservas bolivianas de gás, e em boa medida colocou em risco o abastecimento do mercado brasileiro, já que 50% do gás consumido no Brasil era naquele momento proveniente da Bolívia, por meio do gasoduto construído na segunda metade dos anos de 1990 (BATISTA JR., 2006, pp. 123-129).

Diante dos acontecimentos, o governo Lula, através do ministro da Energia brasileiro e do presidente da Petrobras, reiteraram “seu absoluto respeito pelas decisões soberanas do governo boliviano e do povo boliviano” (SILVA *apud* FUSER, 2011, p. 12).

Os diálogos entre os países para renegociar os contratos de operação da Petrobras e das empresas estrangeiras de hidrocarbonetos levaram à assinatura de novos contratos das empresas com o governo boliviano, nos quais se acordava em permanecer com as atividades na Bolívia, mas sob novas regras, que começariam a valer em um prazo de 180 dias. A indenização de refinarias da Petrobras, cujo controle foi assumido pelo governo boliviano, também seria debatida, bem como a proposta da Bolívia de elevar os preços do gás. Antes das negociações, o presidente da YPFB, Jorge Alvarado, disse que a indenização seria paga em gás natural. A Petrobras, que havia investido cerca de 1,5 bilhão de dólares na Bolívia na década anterior, anulou planos de investimentos e ameaçou procurar arbitragem internacional para discutir as condições da nacionalização (AHI, 2006). O ministro da Energia, André Soliz, antes do encontro das negociações com o presidente da Petrobras, José Sergio Gabrielli, afirmava que o processo de negociação se daria entre os dois governos e por esse motivo “não tem um caráter estritamente comercial”, ou seja, tinha um caráter político (AHI, 2006).

O presidente Lula agia de forma conciliatória, mas havia manifestação de descontentamento no interior do governo. O chanceler Celso Amorim disse que o Brasil ficou desconfortável com o envolvimento do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, o principal antagonista de Washington na região, nas negociações. Em resposta ao ministro Celso Amorim, o vice-presidente da Bolívia, Alvaro García, afirmou que Hugo Chávez não havia

---

clima predominante foi de indignação e preocupação alarmada com os interesses nacionais. Há muito tempo não se via tanta ênfase patriótica no Brasil. Muitos passaram a exigir providências duras contra o país vizinho. Não por acaso, entre os mais exaltados estavam os que se notabilizam por grande docilidade quando há conflitos de interesses, não com a modesta Bolívia, mas com os Estados Unidos ou outros países desenvolvidos” (BATISTA JR, 2006, p. 123).

participado das decisões do governo boliviano: “a decisão de nacionalizar as reservas de petróleo e gás (*government take*) é um programa do governo boliviano” (LINERA *apud* BRASIL, 2006).

Mesmo com as diferentes avaliações dos setores sociais que apoiavam o governo Lula e com todos os conflitos internos acarretados por essa situação, manteve-se a relação entre os dois países e novos contratos entre a Petrobras e a estatal boliviana YPFB entraram em vigor. A empresa brasileira manteve suas operações na Bolívia e o negócio do gás ficou garantido por mais vinte anos, mas os investimentos brasileiros nos hidrocarbonetos bolivianos se limitaram ao mínimo necessário para a manutenção dos equipamentos. O Brasil, desde então, ampliou a sua produção doméstica de gás natural, desistindo dos projetos que previam a expansão das importações do combustível boliviano (FUSER, 2011, p. 149-150).

É importante frisar que a imprensa boliviana, através do jornal *La Razón*, fez as seguintes observações:

A Bolívia tem mais possibilidades de ganhar do que perder em um relacionamento mais próximo com o Brasil. [...] O certo é que o Brasil precisa da energia para o desenvolvimento de sua economia e para isso a Bolívia tem algumas vantagens. Não é por acaso, de fato, que a Petrobras, estatal brasileira de petróleo, foi uma das mais ativas durante o boom de investimentos em petróleo que permitiu a descoberta de reservas de gás natural boliviano (BRASIL, 2007)<sup>187</sup>.

As diferenças de análise entre os governos brasileiro e boliviano, mas principalmente entre o governo boliviano e setores da população brasileira, sobretudo setores das classes dominantes, geraram tensões importantes, provocando reação de ambos os lados. Os setores das elites brasileiras, diante da relação de desigualdade entre os países, chamavam de “integração energética” o que na verdade eram relações de exploração (que naquele momento estavam sendo amenizadas com o processo de nacionalização efetivado pela Bolívia), da mesma forma que acontecia com outros povos latino-americanos submetidos a vínculos assimétricos. Isso fica nítido nas declarações do ex-ministro dos hidrocarbonetos do governo de Evo Morales, André Soliz Rada, em entrevista a um jornal brasileiro:

Quero esclarecer que tenho um profundo carinho e respeito pelo povo brasileiro. Infelizmente, suas classes dirigentes carecem, quase sempre de uma visão latino-americana que permita alcançar um desenvolvimento harmônico na região. Preferem, ao contrário, que o Brasil esteja rodeado de países fracos, para obrigá-los a aceitar as imposições de Brasília. [...] Por isso, é possível adequar ao meu país o que dizem os mexicanos sobre os EUA: ‘A desgraça da Bolívia reside em estar longe de Deus e

<sup>187</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01361*, da Embaixada de La Paz, 10/09/2007, Caixa 72: Brasil – Bolívia. Editorial do jornal *La Razón*.

muito perto do Brasil'. Essa é a relação que pretendemos mudar com a nacionalização, para que entre Brasil e Bolívia pudesse existir relações mais fraternas, harmoniosas e equilibradas<sup>188</sup>.

É importante destacar que os investimentos da Petrobras na economia boliviana tinham um peso enorme: a referida empresa era a principal investidora e importadora em um país dependente de capital e tecnologia, com um mercado interno subdesenvolvido. Todo esse processo, pois, produzia do lado boliviano um duplo efeito: por um lado, apontava mudanças e uma maior autonomia da Bolívia a partir da nacionalização dos hidrocarbonetos; por outro, explicitava a impotência boliviana diante dos custos elevados que um confronto com o Estado e o capitalismo brasileiro causaria. A retomada do projeto nacionalista na Bolívia desde o início dos anos 2000 se materializou nos marcos da estrutura econômica e jurídica do neoliberalismo (FUSER, 2011, p. 151). Assim, o governo boliviano de Evo Morales, no intuito de romper com esse paradigma mesmo com toda a fragilidade econômica da Bolívia e sua dependência, teria muitos desafios a enfrentar para sua estabilização política e econômica.

Diante desse cenário, a postura por parte dos movimentos indígenas bolivianos em relação aos impasses entre os dois países se colocava na perspectiva de quem se sente injustiçado com as posturas do governo brasileiro. Os movimentos chegaram a acusar de “subimperialismo” o Brasil, argumentando que seria necessário corrigir os impactos sociais causados pelas políticas que favoreceriam o Brasil em meio a essas negociações. É o que expressa o economista André Ghirardi, assessor da presidência da Petrobras, em um dos documentos da empresa, comentando as renegociações dos contratos durante o governo de Evo Morales com a nacionalização do gás e do petróleo:

Da parte da Petrobras havia percepção de que, da parte boliviana a negociação estava centrada exclusivamente nas atividades dentro do território boliviano, e não levam em consideração todos os investimentos que a Petrobras teve que fazer na Bolívia e no Brasil para encontrar, produzir e transportar o gás, além de desenvolver mercado, e que esses investimentos, que durante alguns períodos tiveram que ser sustentados com perdas, que ainda não haviam sido recuperadas. Havia na maioria dos técnicos brasileiros o sentimento de frustração de um grande e longo esforço de investimentos para viabilizar o comércio de gás entre os dois países (GHIRARDI, 2009, p. 265).

O pensamento do economista da Petrobras foi pactuado com funcionários e diplomatas do Itamaraty, além de ter sido uma preocupação expressa também pelo ex-

---

<sup>188</sup> “O Brasil sabia que haveria ‘novas regras de jogo’, diz boliviano”. *Zero Hora*, Porto Alegre (RS), 30 de setembro de 2006.

ministro do governo FHC, Rubens Ricupero, que afirmou que “a ilustração mais clara da tensão entre interesses nacionais e ideológico-partidários da política externa do governo Lula na América do Sul foi a postura adotada em relação aos investimentos da Petrobras na Bolívia” (RICUPERO, 2017, p. 619-620). Isto é, a “reação” do Palácio do Planalto, reconhecendo o direito soberano da Bolívia sobre seus recursos naturais, deixava de dizer que a presença dos investimentos brasileiros no solo boliviano resultava no exercício dessa mesma soberania e que, portanto, haveria uma contradição colocada.

É necessário enfatizar que houve fortes reações contrárias ao processo de nacionalização, além da Petrobras e de setores do governo brasileiro, também de representantes das classes dominantes, como é o caso dos representantes das empresas multinacionais e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) logo nos primeiros dias após o decreto de Nacionalização. O decreto causou “indignação” nesses setores, que buscaram pressionar o governo Lula, estimulados também pelos principais veículos midiáticos como se lê:

Os representantes da FIESP não esperam, no curto ou médio prazos, nenhuma interrupção no abastecimento de gás ao Brasil. O comércio, explicaram, ‘é muito importante a ambos os países para que o presidente boliviano tome medidas políticas tão drásticas’, escreveram os diplomatas. ‘Para a indústria brasileira’, continuam os emissários da FIESP, ‘as preocupações sobre a escassez de gás estão esclarecidas, mas existe alvoroço popular sobre um corte na oferta’<sup>189</sup>.

Nessas circunstâncias de disputas no interior do governo e dos setores dominantes representados pela FIESP, Lula foi acusado de ter um comportamento frouxo diante das exigências bolivianas. Existiam, portanto, pressões sobre o governo que levavam à moderação do comportamento brasileiro, em contraposição às pressões da mídia e de setores políticos opositores domésticos que cobravam dureza e retaliações contra a Bolívia (FUSER, 2011, p. 154). Embora Lula se posicionasse a favor da Bolívia, seu discurso expressa as ambiguidades de sua posição, como indicam seus comentários em 03 de maio de 2006, em São Paulo: “O fato de que os bolivianos têm direito de nacionalizar o gás não significa negar o direito do Brasil”. Embora ambígua, em sua mensagem o presidente brasileiro deixava claro que aceitava a atitude boliviana como um ato legítimo. A nacionalização, para ele, fora “um

---

<sup>189</sup> Conforme matéria divulgada na *Agência de Jornalismo Investigativo*. Executivos tentaram influenciar os EUA sobre a nacionalização do gás na Bolívia. Disponível em: <<https://apublica.org/2011/07/semana-wikileaks-executivos-tentaram-influenciar-eua-sobre-nacionalizacao-do-gas-na-bolivia/>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ajuste necessário de um povo sofrido e que tem o direito de reivindicar maior poder pela maior riqueza que possui” (SILVA *apud* FUSER, 2011, p. 155-156).

Em relação às posturas políticas adotadas na Petrobras e no Itamaraty, pode-se pontuar que eram orientadas pelas seguintes concepções: a) os investimentos brasileiros na Bolívia estavam relacionados à construção do gasoduto e à garantia de um mercado brasileiro para o gás boliviano; b) a Petrobras chegou à Bolívia em um contexto total de ausências de alternativas econômicas viáveis, com uma economia dependente de donativos de entidades filantrópicas e de empréstimos a fundo perdido concedidos por organismos internacionais, um Estado em crônico desequilíbrio fiscal, um mercado interno precário e um parque produtivo obsoleto, com um leque restrito de produtos exportáveis e uma forte presença do contrabando e do narcotráfico; c) a Petrobras na Bolívia teve papel central no processo de desenvolvimento, inverteu seu déficit comercial com o Brasil, ampliando suas exportações até o ponto de aumentar um modesto superávit nas trocas internacionais; d) a Petrobras foi o motor para impulsionar e modernizar a economia boliviana, gerando empregos, com projetos de “responsabilidade social” introduzindo melhorias às camadas populares; e) a assimetria entre os dois países é um fator inevitável e não necessariamente negativo para a Bolívia, já que os bolivianos teriam muito mais a ganhar do que perder com o aprofundamento das relações econômicas com o Brasil (FUSER, 2011, p. 155).

Em suma, na visão da Petrobras e do Itamaraty, o povo e o governo bolivianos deveriam reconhecer o papel do Brasil como país que deu suporte ao desenvolvimento na Bolívia, em vez de agirem de forma irracional em relação aos projetos da Petrobras naquele país. Na verdade, os brasileiros não aceitavam todo o processo de resistência dos bolivianos no contexto de luta pela retomada da nacionalização do petróleo e do gás, que teve início em 2000, com a Guerra da Água, seguida da Guerra da Coca e do Gás e que se estenderam em um processo de mobilizações indígenas-populares que culminaram na nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia.

No entanto, a existência dessas tensões sociais e por parte dos governos não eliminou as relações entre Brasil e Bolívia. Mesmo em meio a tensões e estremecimentos, estas tiveram continuidade normalmente. Isso fica claro quando se observa que a visita dos técnicos do Ministro dos Hidrocarbonetos da Bolívia ao Ministério de Minas e Energia (MME) do Brasil foi considerada pelo ministro como positiva por parte da instituição brasileira:

Os técnicos foram recebidos pelo Secretário Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Energético, Francisco Romário, que apresentou o organograma do Ministério e o trabalho de cada secretaria. Os técnicos foram descritos como pessoas

muito interessadas, objetivas e assertivas quanto as suas áreas de interesse, a principal dela sendo o tratamento da questão do Petróleo e do gás no Ministério de Minas e Energia (MME). Houve grande interesse também na questão do controle e supervisão do sistema elétrico interligado nacional. A única falha apontada pelos técnicos do Ministério foi a falta de uma lista prévia dos tópicos de interesse dos bolivianos, que teria possibilitado uma agenda mais organizada e objetiva [...]. (AHI, 2007<sup>190</sup>).

A Bolívia compartilhou com a Venezuela o modelo social-desenvolvimentista, com uma fisionomia nacionalista radical. Porém, o mais significativo do processo boliviano tem sido a elevada captação estatal da renda pelos combustíveis: as receitas foram de US\$ 300 milhões para US\$ 6 bilhões ao ano com a nacionalização parcial dos hidrocarbonetos em 2006. Esta foi fundamental nessa reversão, pois na década precedente, as finanças estatais obtinham apenas 18% desse total, e as empresas transnacionais ficavam com os 82% restantes (KATZ, 2016, p. 321).

É importante destacar o desempenho da economia boliviana, a partir de 2008, em termos econômicos e sociais, ora ameaçada pelo ciclo de recessão iniciado em 2002, e acelerado a partir de 2006 com a alta dos preços das principais *commodities* exportadas pelo país até setembro de 2008. Expomos a seguir breve avaliação sobre os temas econômicos mais suscitados no debate:

O Produto Interno Bruto (PIB) o crescimento do PIB boliviano em 2008 deve situar-se em 5,8% para a Cepal, e 6% para o Banco Central da Bolívia (BCB), representando salto substancial em relação aos 4,56% verificados no fechamento de 2007. As indústrias de hidrocarbonetos e mineração, fortemente direcionadas para o mercado externo, foram os carros-chefe do impulso ao crescimento da economia, seguidas pela construção civil e manufaturas, cujo nível de atividades foram estimuladas pelo aquecimento do mercado interno. No setor de hidrocarbonetos o aumento do preço de venda de gás ao Brasil, dependente das flutuações do preço do barril de petróleo, foi o grande responsável pelo bom desempenho financeiro do setor, propiciando ao Governo Evo Morales níveis recordes de arrecadação de impostos. No caso da mineração, o setor se beneficiou de uma conjuntura, durante o primeiro semestre de 2008, que permitiu a rara combinação de vendas de volumes maiores a preços mais elevados. A partir de setembro de 2008, contudo os efeitos da crise do mercado financeiro global se fizeram sentir de modo mais explícito sobre o setor exportador boliviano, por meio de redução significativa dos preços dos minerais e queda livre do preço do barril de petróleo, impactando negativamente o preço do gás vendido ao Brasil e Argentina. (AHI, 2009<sup>191</sup>).

Em relação às Reservas Internacionais, a Bolívia fechou o ano de 2008 com as maiores reservas internacionais de sua história, com US\$ 7,722 bilhões, representando um

<sup>190</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00191*, da Embaixada de Brasília, 09/03/2007, Caixa 26: Arquivo Histórico do Itamaraty: Relata resultados da missão de técnicos do Ministério de Hidrocarbonetos da Bolívia ao Ministério de Minas e Energia do Brasil.

<sup>191</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 0073*, da Embaixada de La Paz, 19/01/2009, Caixa 88: Bolívia. Economia. Desempenho em 2008 e expectativas para 2009.

aumento de 45% (US\$ 2,403 bilhões) de dólares sobre o montante anterior a 2006. Esse acúmulo é resultado das vendas, em maiores volumes e preços, do setor exportador de minerais: zinco e prata e do gás ao mercado brasileiro. Destaca-se que as reservas são o maior escudo de proteção contra as adversidades crise internacional do capital. (AHI, 2009).

No entanto, em 2009, o país se encontra diante do problema de consolidar as políticas sociais e as reformas previstas pelo governo Evo Morales. A Bolívia é um país que possui uma economia frágil, sem diversificação e dependente da exportação de recursos naturais não renováveis. Além disso, o país não conta com poupança interna, nem acesso aos mercados internacionais de crédito em escala suficiente para financiar para avançar no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a proposta brasileira de construção de um polo de gás químico, retomada durante o encontro entre o Presidente Lula e Evo Morales, em janeiro de 2009, representou um importante passo para a transformação do parque industrial boliviano, e o desenvolvimento da Bolívia (BRASIL, 2009).

Isto é, o Brasil, como maior economia da América do Sul, deveria organizar-se para importar mais da Bolívia, além disponibilizar recursos financeiros, não apenas via compras, mas com empréstimos subsidiados e doações do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Em um segundo momento, era fundamental que o Brasil cooperasse ativamente para transformar as estruturas produtivas da Bolívia, contribuindo para ampliar sua capacidade autônoma, além de financiamentos do BNDES para a construção de hidrelétricas e plantas siderúrgicas<sup>192</sup>.

Também com a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia, houve queda nos investimentos estrangeiros diretos e nas remessas do exterior. Para combater essa tendência, o governo boliviano garantia que com a regulamentação da nova Constituição Política do Estado a propriedade privada e os investimentos externos contariam com segurança e regras claras. Desse modo, era necessário para o governo reavaliar suas propostas de atração dos investimentos estrangeiros, como fizeram por exemplo no caso do lítio, em que o governo boliviano propõe que as empresas estrangeiras ficassem no país até 2013, transferissem tecnologia, patentes e os empreendimentos restritos exclusivamente às empresas estatais (BRASIL, 2010)<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Em agosto de 2003, o BNDES e a CAF realizaram um seminário de aproximação e o banco brasileiro abriu uma área especial, dentro da sua divisão de comércio exterior, para atender ao financiamento de exportações brasileiras à região (SEVERO, 2015, p. 205).

<sup>193</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00021*, da Embaixada de La Paz, 08/01/2010, Caixa 158: Bolívia. Economia. Queda nos investimentos estrangeiros diretos e nas remessas do exterior.

No ano de 2010, a Bolívia realizou o III Congresso Internacional de Gás e Energia com o tema “Mercados e Industrialização: promovendo a expansão energética”, no qual foram abordados os seguintes temas: a) realidade e perspectiva do mercado de gás; b) o futuro do Gás Natural Liquefeito (GNL) e seu impacto nos mercados; c) competitividade na atividade exploratória; d) sustentabilidade, competitividade e financiamentos de projetos de industrialização de gás; e) projetos de industrialização e transformação de gás; f) Biocombustíveis: oportunidade para a Bolívia e outras energias. No evento participaram representações bolivianas e estrangeiras de empresas e entidades do setor de energia, do governo da Bolívia e do Banco Mundial (BRASIL, 2010)<sup>194</sup>.

No entanto, a Bolívia é país de economia dependente e precisava atrair investidores e financiadores para impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas internas e o fortalecimento nacional, associando-se com outros países — e o Brasil tinha um papel central nos esforços de desenvolvimento e de integração na América do Sul. Por outro lado, o setor de hidrocarbonetos era vital para o desenvolvimento da Bolívia e para os planos do governo de realizar através do Estado o protagonismo da economia. Neste cenário, apesar dos riscos inerentes a quaisquer investimentos na Bolívia, as grandes companhias petrolíferas seguiam apostando no país, devido ao seu grande, e ainda pouco explorado, potencial energético. O Governo sabia que precisava do investimento estrangeiro, ao menos enquanto não conseguia realizar seu intento de tornar a YPFB uma produtora de petróleo e gás em vez de apenas uma controladora do setor (BRASIL, 2009)<sup>195</sup>.

Neste item, vê-se a história em permanente disputa entre campos políticos e ideológicos opostos, que empurram e freiam a busca pelo binômio Desenvolvimento-Autonomia na Bolívia. Na seção seguinte, focarei no posicionamento dos movimentos populares-indígenas diante dos conflitos ocasionados pela política externa brasileira. Ao longo do estudo, demonstramos a estratégia de desenvolvimento adotada pelo Brasil no processo de integração regional e, desse modo, como é importante entender os desdobramentos das ações políticas do governo Lula, a partir obras executadas na Bolívia.

---

<sup>194</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00938*, da Embaixada de La Paz, 03/08/2010, Caixa 158: Energia. III Congresso Internacional Bolívia Gás e Energia 2010. Participação de diplomata do Posto.

<sup>195</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01581*, da Embaixada de Brasília, 04/12/2009, Caixa 90: Bolívia. Política Energética do Governo Morales. Atuação da YPFB. Anúncios de novos investimentos.

### 5.3 Os impactos da política externa brasileira na Bolívia

Diferentemente da maior parte das pesquisas sobre relações internacionais, desenvolve-se aqui uma perspectiva que tem como centro os conflitos sociais e políticos que marcam os governos de Lula e Evo Morales. A linha adotada pode dar novos e diferentes aportes para analisar e compreender a política externa brasileira. Assim, realizamos uma abordagem a partir dos investimentos e do papel das empresas estatais e privadas do Brasil, no processo de desenvolvimento na Bolívia.

Consideramos que as iniciativas de desenvolvimento na Bolívia exerceram um papel importante na formação do Estado Plurinacional no governo de Evo Morales, entretanto, esse modelo de integração regional entre o Brasil e a Bolívia também representou um processo contraditório diante dos interesses dos dois países. Assim, na análise apresento dados de investimentos brasileiros, e as tensões políticas tendo como foco o estudo a partir de embates dos movimentos sociais e indígenas.

A busca de projetar o país como ator relevante na América do Sul colocava para Brasil o desafio de uma política efetiva de cooperação regional. Destaca-se que, antes mesmo da vitória eleitoral de Evo Morales, já havia interesse do governo brasileiro nas relações econômicas e políticas com a Bolívia. Neste período, a ministra Dilma Rousseff propôs a organização de um encontro para debater a questão da exploração dos minérios e sobre criação de um polo mineiro-siderúrgico (BRASIL, 2005)<sup>196</sup>.

Na investigação, observei as tensões entre as obras executadas e o papel do governo boliviano diante das denúncias de impactos causados pela realização dessas obras. No ano de 2007, a Câmara dos Deputados boliviana aprovou, em Sessão Plenária, minuta de comunicação, cujo texto encaminhado pelo presidente da Câmara ao presidente Evo Morales solicitava ao Poder Executivo:

Fazendo uma representação ao Governo do Brasil, antes que fosse enviada às instâncias internacionais, para a suspensão do processo de licitação dos projetos de Santo Antônio e Jirau. Uma vez que o governo do Brasil premia esses projetos, a posição boliviana será muito mais fraca legalmente e muito mais difícil de negociar (BRASIL, 2007).

A Minuta de Comunicação ao Executivo também demanda realização de estudos do Rio Madeira, além da criação de uma Comissão Nacional composta pelos governos (Brasil

---

<sup>196</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00570*, Embaixada de La Paz, 11/05/2005, Caixa 53: Brasil – Bolívia. Mineração e siderurgia. Grupo de Trabalho sobre o polo mineiro – siderúrgico na região de fronteira.

e Bolívia), departamentos da Empresa Nacional de Eletricidade (ENDE) e o Ministro dos Hidrocarbonetos e Energia (BRASIL, 2007)<sup>197</sup>.

A notícia teve repercussão nos meios de comunicação bolivianos, e foi publicada pela Agência Boliviana de Informação (ABI), que incorporou as declarações da Deputada Sandra Yáñez (PODEMOS), que afirmava que faria oposição ao projeto:

O Brasil está oferecendo duas barragens. O concurso das empresas para a construção deveria ser internacional, a Bolívia não tem a intenção de fazê-lo, e, obviamente, compromete a soberania do país, além de construção de duas barragens têm um impacto ambiental sobre a Amazônia da Bolívia (BRASIL, 2007).

É importante destacar que, embora o discurso da deputada Sandra Yáñez se alinhasse com as bandeiras dos movimentos sociais bolivianos, a mesma representava setores da direita no parlamento que faziam oposição ao governo de Evo Morales: os movimentos sociais, por sua vez, eram contrários tanto aos métodos adotados pelo Brasil de contratação das empresas, como a construção das obras que ocasionariam uma série de danos ambientais e a construção duas barragens brasileiras.

A embaixada de La Paz enviou carta-reposta ao Itamaraty, na qual o chanceler David Choquehuanca manifesta preocupações do governo boliviano diante da concessão, pelas autoridades brasileiras, de licença ambiental prévia para as Hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau, que serão construídas no curso do Rio Madeira, em território brasileiro.

Desejo assegurar que essa decisão foi tomada com base em completa e fundamentada análise de suas implicações econômicas, sociais e ambientais, segundo os rígidos padrões normativos da legislação ambiental brasileira. A licença explicita as condições que deverão ser observadas na licitação dos aproveitamentos energéticos de Santo Antônio e Jirau e na elaboração dos receptivos projetos executivos. Essas condições referem-se, dentre outros importantes aspectos, à proteção de espécies migratórias, controle de epidemias, sedimentação de resíduos, presença de mercúrio, qualidade da água, áreas protegidas, e controle do nível e vazão do rio.

O cumprimento estrito das condições estabelecidas na licença prévia informará as decisões das autoridades brasileiras, e estou seguro de que também coincidem, em ampla medida, com as preocupações manifestadas em sua correspondência. Os projetos de Jirau e Santo Antônio e seus respectivos embalses estarão integralmente em território brasileiro e seu licenciamento é responsabilidade das autoridades ambientais brasileiras (BRASIL, 2007)<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º: 01581*, Embaixada de La Paz, 26/10/2007, Caixa 73: Brasil – Bolívia. Hidrelétricas do Rio Madeira. Comunicação da Câmara dos Deputados boliviana. Representação contra o Brasil.

<sup>198</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00530*, Embaixada de La Paz, 13/07/2007, Caixa 71: Brasil – Bolívia. Carta do Chanceler David Choquehuanca.

É importante salientar que, no projeto de integração entre o Brasil e a Bolívia, um dos objetivos era a construção de termelétricas e o fornecimento de gás natural. Assim, em agosto de 2007, o Ministério das Minas e Energia (MME), através do ministro Nelson José Hubner Moreira, informou ao secretário de Energia Elétrica da Bolívia Ronaldo Schuck o interesse em deslocar-se para La Paz a fim de tratar da questão do fornecimento de gás natural à Termelétrica de Cuiabá. Nesse sentido, solicitou o agendamento de encontro do secretário Schuck com o ministro de Energia e Hidrocarbonetos da Bolívia, Carlos Villegas Quiroga. Vale destacar que a operação do fornecimento de gás naquele momento, pela Termelétrica de Cuiabá, estava amparada em um contrato provisório, e que era do interesse do secretário boliviano Schuck a assinatura de um contrato definitivo (BRASIL, 2007)<sup>199</sup>.

Além da prata, do estanho e do gás, a Bolívia pretendia explorar o lítio como uma nova matéria-prima que surge como fonte de riqueza para o país. Mas o governo não queria repetir os erros do passado, quando as matérias-primas deixavam o país sem valor agregado, e buscava um plano de desenvolvimento com base na industrialização do lítio. O lítio é um metal alcalino que vem sendo aproveitado na indústria eletrônica, como matéria-prima para a construção de baterias para computadores portáteis e telefones celulares, possuindo alta capacidade de armazenamento de energia. Também é utilizado pela indústria farmacêutica, para tratar de transtornos psicológicos graves. Recentemente, a indústria automobilística vem estudando a utilização do lítio para a construção de automóveis híbridos e elétricos. Assim, o governo boliviano apostava na exploração do lítio, por sua crescente importância econômica (BRASIL, 2007)<sup>200</sup>.

Com a intensificação do processo de desenvolvimento e integração da Bolívia na América do Sul, é necessário observar duas preocupações: por um lado, os opositores da integração, que apresentam as assimetrias para justificar o afastamento da região e o alinhamento com as Grandes Potências; por outro, os defensores de uma integração mais solidária que identificam as assimetrias como consequência de um suposto aproveitamento por parte do Brasil sobre a Bolívia (SEVERO, 2015, p. 220).

Na reunião sobre projetos Hidrelétricas do Rio Madeira, a delegação brasileira foi chefiada pelo embaixador Enio Cordeiro, além da integração do Embaixador do Brasil na Bolívia, Frederico Cezar de Araújo, pelo Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia. Naquela oportunidade, os chanceleres avaliaram a situação do diálogo bilateral sobre

---

<sup>199</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00604*, Embaixada de La Paz, 16/08/2007, Caixa 72: Brasil – Bolívia. Termelétrica de Cuiabá. Secretário de Energia Elétrica. Encontro em La Paz.

<sup>200</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01495*, Embaixada de La Paz, 11/12/2008, Caixa 64: Bolívia. Energia. Possibilidade de exploração do lítio. Projetos do Governo.

os projetos hidrelétricos do Rio Madeira. No entanto, o Vice-Ministro de Meio Ambiente da Bolívia, Juan Pablo Ramos, assinalou que, seu governo mantinha dúvidas sobre os impactos dos projetos hidrelétricos sobre o território boliviano (BRASIL, 2009)<sup>201</sup>.

No decorrer do tempo, as dúvidas apontadas se transformaram em constatações. Os estudos técnicos empreendidos pela Bolívia apontariam efeitos claros sobre o território boliviano nas áreas hidráulicas, de sedimentação, de ictiofauna e de saúde. Juan Pablo Ramos dizia ser “pouco razoável” de parte das autoridades brasileiras sustentar que não haverá impactos ambientais. Segundo Ramos, a reunião em La Paz, em outubro de 2008, confirmara a necessidade de estudos conjuntos e complementares sobre a curva guia e sobre sedimentação, desse modo “Discutir a resolução 555 da Agência Nacional de Águas (ANA) é um ponto nevrálgico do entendimento” afirmava.” O vice-ministro também assinalou que estudos sobre ictiofauna seriam também fundamentais, pois, nos últimos meses, houve grande mortalidade de espécies migratórias em função da instalação de Santo Antônio. Um entendimento bilateral, nesse contexto, deveria se dar com base sobre essas três áreas de preocupação” (BRASIL, 2009). Embora o governo boliviano tivesse interesse, era necessário que não houvesse impactos sobre o território. Juan Pablo Ramos ressaltou:

‘Entendemos que o Brasil está disposto a dar as garantias necessárias’, [...] o que incluiria saber como funciona internamente o cálculo da curva guia. Ramos insistiu que seria necessário medidas preventivas e não apenas mitigadoras. Afirmou concordar com a necessidade de simetrias nas obrigações, mas lembrou que não há nenhuma decisão sobre projetos na Bolívia (BRASIL, 2009).

Como demonstrei, o Brasil tinha um papel fundamental para a economia boliviana, uma vez que as compras de gás eram as principais fontes de ingresso no país. Nota-se, então, que qualquer variação no volume ou no valor das vendas de gás tem grande impacto na economia local. Além disso, o Brasil era um dos principais financiadores das obras locais de infraestrutura. Apesar de relevante papel como principal parceiro comercial da Bolívia, o relacionamento econômico não se revertia, necessariamente, em empregos para a população local. O setor de hidrocarbonetos absorvia menos de 1% de mão de obra boliviana (AHI, 2009). Diante disso, o Brasil deveria buscar diversificar sua pauta de importações da Bolívia, de maneira a gerar não apenas impostos, mas empregos. Nesse sentido, reveste-se de importância política de a iniciativa de conceder entrada facilitada para produtos têxteis no

---

<sup>201</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00176*, Embaixada de Brasília, 03/03/2009, Caixa 88: Brasil – Bolívia. Reunião de Alto Nível sobre Projetos Hidrelétricos do Rio Madeira.

valor de US\$ 21 milhões. Além disso, outras iniciativas poderiam ser estudadas, para abrir mercados brasileiros a produtos bolivianos (BRASIL, 2009)<sup>202</sup>.

No ano de 2009, na Bolívia, houve a criação de nova empresa estatal para industrialização dos hidrocarbonetos, a Empresa Boliviana de Industrialização de Hidrocarbonetos (EBIH), cujo objetivo era a industrialização do gás natural extraído no país e o desenvolvimento da indústria de fertilizantes, polímeros e petroquímica, entre outros derivados de alto valor agregado. A nova empresa substituiu a Gerência de Industrialização da YPF, ficando sob a jurisdição do Ministério de Hidrocarbonetos e Energia. A EBIH iniciou suas operações em janeiro de 2010 e tinha como prioridade a construção de duas fábricas de separação de líquidos nobres, uma em Tarija, para atender ao mercado argentino, e outra em Santa Cruz para o mercado brasileiro.

As fábricas atuariam na área de petroquímica, fertilizantes, polímeros e conversão de gás em combustíveis líquidos, entre outros. Segundo o Ministro dos Hidrocarbonetos e Energia, Oscar Coca, a industrialização de gás na Bolívia aumentaria, em um primeiro momento, em cinco vezes os ingressos provenientes das exportações do país. Com o avanço dos processos de industrialização e aumento do valor agregado, o incremento poderia chegar, no futuro, em cenário otimista, a 25 vezes o valor anterior.

Ademais, segundo Coca, a criação da EBIH finalmente cumpre com o artigo 363 da nova Constituição Política do Estado, aprovada durante o governo de Evo Morales, que prevê que o Estado boliviano será encarregado da industrialização dos hidrocarbonetos. A ideia da criação da EBIH era constituir importante parceira para empresas brasileiras e contribuir para ampliar o comércio bilateral entre os dois países” (BRASIL, 2009)<sup>203</sup>.

Desse modo, ao analisar as relações econômicas e políticas do processo de cooperação entre os dois países, pode-se afirmar que a América do Sul é o lugar das assimetrias, e o Brasil neste caso pode ser considerado uma economia de grande porte, pois concentra sozinho aproximadamente metade do peso da América do Sul<sup>204</sup>; e a Bolívia, uma economia dependente e bastante limitada, com um dos piores resultados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), 0,667, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o

<sup>202</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00974*, Embaixada de Brasília, 17/08/2009. Caixa 89: Bolívia. Resultado do primeiro semestre e perspectiva para o resto do ano de 2009.

<sup>203</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01545*, Embaixada de Brasília, 30/11/2009, Caixa 90: Bolívia. Política energética. Criação de nova empresa estatal para industrialização dos hidrocarbonetos.

<sup>204</sup> A economia brasileira é 3,7 vezes maior do que a argentina. A economia argentina é 11 vezes maior do que a uruguaia. A economia uruguaia é o dobro da paraguaia. Notemos como há muito mais equilíbrio econômico no caso da União Europeia (UE), que inclui 28 países. A Alemanha, a quarta maior economia do mundo, representa 20% do PIB da UE. A França, a quinta no *ranking* mundial, concentra 16% do PIB da União Europeia (SEVERO, 2015, 223).

Desenvolvimento (PNUD), que considera escolaridade, expectativa de vida e renda per capita. Assim, o Brasil ao buscar renegociações dos preços do gás, da soja produzida em Santa Cruz de la Sierra (os chamados “brasivianos”<sup>205</sup>), a construção das usinas hidrelétricas do Alto da Madeira (Santo Antonio e Jirau), próximos aos limites territoriais da Bolívia, com o papel do BNDES como financiador de uma progressiva presença de empresas brasileiras na região, está nitidamente trabalhando em um contexto de assimetria econômica (SEVERO, 2015, 227).

De acordo com o balanço da política externa dos governos Lula, havia uma lista de projetos de infraestrutura para a Bolívia, os valores na tabela abaixo incluem serviços de engenharia e os créditos de bens produzidos no Brasil. E o BNDES teve um papel central no processo de financiamento como se registra abaixo:

Tabela 2 – Principais projetos de infraestrutura na Bolívia com financiamentos do BNDES (em execução ou em estudo) desde 2003

| Nome dos Projetos                               | Valor (US\$ bi) | Construtora    |
|---|-----------------|----------------|
| Projeto Hacia el Norte – Rurrenabaque-El-Chorro | 0,20            | Queiroz Galvão |
| Rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari       | 0,33            | OAS            |
| Rodovia Tarija-Bermejo                          | 0,18            | Queiroz Galvão |
| Rodovia Potosí – Tarija                         | 0,09            | Nd             |
| Pavimentação Potosí-Tupiza-Villazón             | 0,07            | Nd             |

Fonte: Relatórios do BNDES (2003-2010)

É necessário destacar o papel do BNDES no avanço da integração da América do Sul nesses moldes. Como se trata de um banco de desenvolvimento nacional, as iniciativas impulsionadas com recursos do BNDES dificilmente deixarão de ser tímidas e, ainda assim, de gerar preocupações por parte dos demais países. Um detalhe importante está relacionado à questão das empresas que executarão as obras, tendo o Brasil um comportamento pouco hábil ao estimular ou permitir determinadas ações das empresas privadas e estatais na região. O

<sup>205</sup> Os vazios demográficos do nordeste da Bolívia igualmente representaram um polo de atração para milhares de famílias de agricultores brasileiros, que foram expulsas de suas terras no Acre. Assim como no caso do Paraguai, poderíamos dizer que este se trata de um problema de “exportação do conflito agrário”. A origem do problema é a ocupação desordenada e ilegal de imensas extensões para a pecuária no Brasil. Atualmente, calcula-se que há 40 mil brasivianos no departamento de Pando vivendo de forma miserável por meio da extração de madeira e látex (SEVERO, 2015, 226).

avanço dessas questões dependerá dos acordos firmados entre os governos. Na Bolívia ocorriam casos de tensões tanto com o governo boliviano, movimentos sociais e indígenas durante o processo de execução das obras, devido ao desrespeito às questões de exploração da natureza e a relação com os trabalhadores (SEVERO, 2015, p. 270-271).

Durante a visita do chanceler David Choquehuanca a Brasília, o tema em debate foi o financiamento brasileiro das obras de infraestrutura na Bolívia, quando foi reiterado o interesse do governo boliviano em obter uma revisão das condições de financiamentos propostas pelo BNDES para a construção da rodovia Villa Tunari–San Ignacio de los Moxos, adjudicada à OAS. “Choquehuanca enfatizou a expectativa de alongar os prazos de pagamento (12 para 15 anos) e de carência (de 3 para 4 anos) do contrato. Também indicou que a apresentação de novas condições exigia tempo para avaliação pelos vários órgãos brasileiros envolvidos na aprovação dos financiamentos. E ainda foi solicitada a revisão das condições propostas pelo BNDES” (BRASIL, 2009)<sup>206</sup>.

Nota-se, assim, uma dinâmica na relação capital e Estado na atuação internacional do Brasil. Pois, com o governo Lula, o país procurou fortalecer as relações socioeconômicas e políticas com a Bolívia, além de outros países do Sul-Sul. Outro aspecto presente na análise é a relação conflituosa entre os dois governos, além das forças sociais dominantes e os movimentos populares-indígenas, considerando os diferentes conflitos sociais que necessariamente estão imbricados em um processo de desenvolvimento capitalista.

Desse modo, pôde-se mensurar, ao longo da pesquisa, que a América do Sul se tornou o principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior. A política externa brasileira para a Bolívia foi favorecida por um conjunto de fatores, dentre eles a proximidade geográfica, pelas afinidades políticas e culturais, assim como pelo desenvolvimento de acordos comerciais e de marcos regulatórios que favoreceram investimentos brasileiros e a circulação de bens, serviços e mercadorias, além do esforço para a integração política e econômica daquele país (MRE, 2010, p. 21-22). Assim, o binômio<sup>207</sup> Desenvolvimento-Autonomia reflete uma conjugação entre a política interna de promoção do desenvolvimento nacional e a política externa ativa e soberana. Para Ingrid Sarti, a integração se materializa na América do Sul como uma tentativa de sair desse “lugar periférico” do capitalismo (2011, p. 228). Nesse sentido, a nova forma de inserção do Brasil na Bolívia

---

<sup>206</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00175*, Embaixada de Brasília, 30/03/2009, Caixa 88: Brasil – Bolívia. Visita oficial do Chanceler David Choquehuanca a Brasília.

<sup>207</sup> O binômio é parte da tradição do pensamento latino-americano que concebeu a integração regional, de modo a pensá-la como uma ferramenta com vistas a reverter o “estado periférico” dos países da América Latina, contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento (GRANATO, 2014, p. 43,44).

visava não só a superação de seu *status* de capitalismo periférico, mas também impulsionar o desenvolvimento para a redução das desigualdades sociais e a formação de um novo bloco regional. A Tabela 3 facilita o exame de um conjunto de investimentos durante os governos Lula na Bolívia.

Tabela 3 – Investimentos Governos Lula (2003-2010) para a Bolívia em infraestrutura e transporte

| Nome dos Projetos                               | Valor (US\$)             | Construtora    | Estado  |
|---|--------------------------|----------------|---|
| Rodovia San Ignacio de Moxos - Villa Tunari     | US\$ 332 milhões         | OAS            | A licitar   |
| Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro | US\$ 199 milhões         |                |   |
| Rodovia Tarija - Bermejo                        | US\$ 179 milhões         | Queiroz Galvão |   |
| Ponte sobre o rio Acre                          | US\$ 3,5 milhões         |                | A ponte, que liga as cidades de Brasiléia e Cobija, foi inaugurada pelos presidentes do Brasil e da Bolívia em 11/08/04 (BRASIL, 2010, p. 22).  |
| Ponte sobre o rio Mamoré                        | R\$ 250 milhões de reais |                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto básico encontra-se em estágio avançado. A empresa de engenharia responsável realiza alterações de algumas características do projeto, de modo a reduzir os custos estimados. A licença ambiental prévia para a obra foi emitida em abril de 2010.</li> <li>• OBS: Em 2007, Brasil e Bolívia firmaram acordo para a construção de ponte internacional sobre o rio Mamoré, entre as cidades de Guajará-Mirim, em Rondônia, e Guayaramerín, no Departamento do Beni. O acordo, já em vigor, prevê que caberá ao Brasil arcar com os custos da elaboração</li> </ul> |

|                               |                 |  |   |
|-------------------------------|-----------------|--|---|
|                               |                 |  | dos estudos, projetos e da construção da ponte e obras complementares.  |
| Ponte sobre o igarapé Rapirrã | R\$ 250 milhões |  | Em 17/7/2009, por meio do Decreto Legislativo nº 497, o Congresso Nacional aprovou o texto do Acordo entre o Brasil e a Bolívia para a construção de uma ponte internacional sobre o igarapé Rapirrã entre as Cidades de Plácido de Castro e Montevideo. Celebrado em La Paz, em 17/12/2007, o acordo precisa ser aprovado pela Bolívia. O instrumento entrará em vigor na data de recepção da notificação boliviana.<br>Veja subeixo Logística de Transportes no Eixo 3 (MRE, 2010, p.23). |

| País                                  | Observação  |
|---------------------------------------|---|
| <b>Ciência, Tecnologia e Inovação</b> |   |
| Bolívia                               | Com a Bolívia, destaca-se ainda a possibilidade de formação de parceria para exploração dos chamados “recursos evaporíticos” (lítio, potássio, dentre outros) do Salar de Uyuni (MRE, 2010, p. 24). |
| <b>Saúde</b>                          |   |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Bolívia                       | Com a Bolívia, destacam-se os projetos: Fortalecimento da atenção integral e vigilância epidemiológica em DST/HIV/Aids; Apoio à Implementação do Banco de Leite Materno. Mediante assistência humanitária, foram enviados à Bolívia técnicos e materiais para auxiliar no combate à dengue, bem como vacinas contra a gripe AH1N1. (MRE, 2010, p. 25).        |
| <b>Educação</b>               |   |
| Bolívia                       | Com a Bolívia, destacam-se a assinatura de acordo sobre educação superior, em 2007, e a implementação do projeto de cooperação para fortalecimento da oferta da educação escolar indígena na Bolívia e no Brasil, iniciado em 2008. (MRE, 2010, p. 26).   |
| <b>Agricultura</b>            |   |
| Bolívia                       | O Brasil mantém ampla pauta de cooperação técnica com Bolívia e Paraguai nas áreas da agricultura e pecuária. (MRE, 2010, p. 27).   |
| Paraguai                      |   |
| <b>Energia</b>                |   |
| Bolívia                       | No que concerne à crise do gás, a atuação brasileira possibilitou a assinatura de novos contratos de exploração dos campos de gás operados pela Petrobras (19/10/2006) e de contrato de compra e venda das duas refinarias (25/6/07). Assegurouse, assim, a manutenção das operações da Petrobras na Bolívia, bem como a rentabilidade de seus investimentos. |
|                               | Assinatura de ajuste complementar para implementação do Projeto Legislação dos Recursos Hídricos (2003).  |
|                               | Assinatura de memorando de entendimento em Matéria Energética entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Hidrocarbonetos e Energia da Bolívia (2007) (MRE, 2010, p. 28).   |
| <b>Desenvolvimento Social</b> |   |
| Bolívia                       | Assinatura de Ajustes Complementares de Apoio ao Programa Multissetorial Desnutrição Zero (2007) e de Apoio ao Desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar Boliviano (2008). (MRE, 2010, p. 29).   |

Fonte: Relatórios do Ministério das Relações Exteriores (2010).

A Bolívia dependia muito da ajuda brasileira, daí a importância de destacar que as disparidades entre o Brasil e a Bolívia dificultavam a integração, que conforme avançava na busca de aproximar realidades econômicas, políticas e sociais entre os dois países, tendia a afetar as comunidades indígenas que residiam nas fronteiras onde as grandes obras eram

executadas, bem como acabaram por gerar tensões nas relações de trabalho e no processo de renegociação dos contratos após a nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo de Evo Morales, tanto no que se refere ao preço do gás como nos impactos das obras executadas pelas multinacionais brasileiras.

Durante o estudo destaco o processo de mediação das categorias históricas com a análise da política externa brasileira, isto é, aqui não se pode deixar de relacionar o conceito de superexploração do trabalho, ao contexto socioeconômico da Bolívia. A categoria superexploração do trabalho é compreendida como representação de uma forma de exploração em que não se respeita o valor da força de trabalho. Assim, ao analisarmos a massa de trabalhadores desempregados, a variação do preço da força de trabalho e da mais-valia, supondo constante a força produtiva e a intensidade do trabalho e variando a jornada de trabalho, chegamos à seguinte conclusão:

Com a jornada de trabalho prolongada, o preço da força de trabalho pode cair abaixo do seu valor, embora nominalmente permaneça inalterado ou mesmo suba. É que o valor diário da força de trabalho, como será lembrado, é calculado sobre sua duração média, ou seja, sobre a duração normal da vida de um trabalhador e sobre uma correspondente transformação normal, ajustada a natureza humana, de substância vital em movimento. Até certo ponto, o desgaste maior de força de trabalho, inseparável do prolongamento da força de trabalho, pode ser compensada por maior restauração (MARX, 1985, p. 118).

Assim, o conceito de superexploração do trabalho conserva sua importância, pois indica “a possibilidade efetiva de que classes dominantes; por razões políticas e econômicas se aproprie do *trabalho necessário* (portanto, dos recursos do fundo de reposição do trabalho) dos trabalhadores para se converter em capital” (FONTES, 2010, p. 355).

Virgínia Fontes polemiza com a tese de Marini ao afirmar: a especificidade não resolve o problema subalternidade da classe trabalhadora brasileira e da produção capitalista no Brasil, *o conceito de superexploração evidencia, entretanto, de maneira forte, um problema de fundamental relevância para a compreensão do capital imperialista contemporâneo* (FONTES, 2010, p.355). Segundo a autora, isso se materializa através da expropriação dos direitos em paralelo à oferta de serviços industrializados para aliviar as necessidades antes suprimidas como direito podem ser analisadas como superexploração do trabalho (FONTES, 2010, p.355).

Ao longo da tese é possível notar que a Bolívia era um país de capitalismo periférico e que tinha uma relação de dependência do governo brasileiro em seu processo de desenvolvimento e integração regional, contudo é necessário destacar que as empresas

brasileiras que executavam obras na Bolívia cometiam negligências, como o não cumprimento dos contratos, o que teve reação tanto do governo como dos movimentos populares-indígenas em relação à fiscalização e execução das obras, bem como a defesa de seus territórios indígenas diante dos impactos causados ao meio ambiente com a execução das obras. Outro fator importante que ficou claro no decorrer da pesquisa, já que o estudo é motivado a investigar os impactos econômicos e de classe dessas grandes obras e da Petrobras, é que, além de causar impactos negativos na vida comunidades indígenas residentes nas fronteiras, também exercia uma superexploração do trabalho e da natureza as empresas brasileiras naquele país. A Bolívia é um país possui uma massa de trabalhadores, que sobrevivem sob condições sociais precárias, são obrigados a vender a força de trabalho abaixo do valor histórico, social e politicamente constituído. Um país que carrega muitas lutas históricas contra o neoliberalismo: de forma organizada os bolivianos lutaram pelo direito ao trabalho, pela redução das jornadas, pela ampliação de direitos sociais e pelas questões de reconhecimento de etnia e raça.

#### **5.4 O subimperialismo no governo Lula**

Neste item, cabe a seguinte reflexão: o “social-desenvolvimentismo” operado pelos governos Lula a partir das políticas sociais adotadas teria levado o país ao progresso econômico e social? Ou a dependência e a superexploração do trabalho marcam o desenvolvimento do capitalismo brasileiro e sua relação com a Bolívia? Como já demonstrei anteriormente, o avanço do país em direção a uma maior autonomia nacional e à conquista de uma voz ativa nas questões internacionais significa uma retomada da política subimperialista interpretada por Marini<sup>208</sup>, para quem o grande capital brasileiro procura ganhar vantagens em relação à Bolívia sem reduzir sua subordinação estrutural em relação ao capitalismo do centro. Em 1978, Marini dissertou sobre esse modelo em *As razões do neodesenvolvimentismo*. Como indica João Machado, “é necessário começar pela retomada dos conceitos de valor e de preço nos vários níveis de abstração em que Marx os desenvolve, para depois chegar ao valor e aos preços no plano internacional” (2011, p. 86).

No relatório do Ministério das Relações Exteriores, elaborado a partir das ações do ministério do governo Lula, divulgado entre 2003 e 2010, consta o balanço das ações do governo brasileiro. O documento inicia apresentando as conquistas da política exterior e

---

<sup>208</sup> Embora o Brasil se encontre em um contexto bem diferente do período analisado por Marini dos anos de 1960 e 1970, as análises do momento precisam levar em conta o peso da China e o relativo declínio dos Estados Unidos, além de compreender o poder da ordem mundial do capital.

afirma que a política externa foi orientada pela concepção de que “o Brasil deve assumir o papel crescente no cenário internacional, projetando sua imagem externa ativa e soberana” (MRE, 2010, p. 18). O balanço articula as políticas internas e externas com destaque para os anos de 2008 e 2009, tempo em que o Brasil teria contrariado “os preceitos neoliberais, reagindo com indispensáveis intervenções do Estado, internamente, e propondo maior coordenação das políticas internacionais” (BRASIL, 2010, p. 18).

Desse modo, o governo adotou ações para combater os efeitos e a desordem que se instalaram nas finanças internacionais. E a política externa teria sido garantida a partir do estabelecimento de quatro eixos fundamentais: a) afirmação da América do Sul tendo o Mercosul como núcleo prioritário da política externa; b) retomada das relações com a África Ocidental, incluindo os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe; c) visualização da Ásia, como novo centro dinâmico da economia mundial, e a participação do Brasil no mercado global; d) manutenção das relações com a Europa e América do Norte, considerados parceiros relevantes, em particular no esforço de reforma da governança política e econômica global (MRE, 2010, p.18). A seguir toco como foco as ações realizadas na América do Sul com destaque a Bolívia.

Nos documentos de balanço realizado pelo Itamaraty, evidencia-se a política de integração sul-americana como “objetivo estratégico da política externa brasileira” que, ao aprofundar as relações políticas e econômicas contribuiria para o desenvolvimento entre os países sul-americanos, seja em nível do mercado interno ou do aumento da competitividade dos países no mercado internacional. E a atuação do Brasil foi fortalecida em outros foros internacionais. Assim, a integração sul-americana baseava-se, de acordo com esses documentos, em dois pilares: Unasul e o Mercosul (BRASIL, 2010, p. 18). Entretanto, durante o estudo, observou-se que a integração não era um fim em si mesmo para o Brasil, uma vez que seria necessário “o fortalecimento da capacidade do Brasil na participação em outros foros internacionais” (BRASIL, 2010, p. 18). Isto é, se por um lado o Brasil esperava ganhos econômicos a partir da integração, por outro, a integração é vista como um objetivo intermediário para projetar a política externa em nível mundial.

A cooperação regional, em termos de infraestrutura, no documento apresenta que “vários projetos na América do Sul são executados em parte, ou no todo, por construtoras brasileiras” (*Idem*, p. 20). Assim, a integração regional tem por objetivo integrar fisicamente por meio da construção de pontes internacionais e a criação de corredores para facilitar a exportação na América do Sul, conectando os oceanos Atlântico e Pacífico, o que “trará diversas externalidades positivas para o continente” (*Ibidem*). Em termos financeiros destaca-

se que de acordo com o relatório, há mais de 80 financiamentos realizados para empreendimentos de infraestrutura na região, totalizando US\$ 10 bilhões em projetos aprovados (*Idem*, p. 22).

Por um lado, beneficiará a logística das exportações da região ao abrir alternativas de escoamento da produção, com menores distâncias, custos mais baixos e, conseqüentemente, maior competitividade dos produtos no mercado internacional. Por outro lado, os corredores constituirão um vetor fundamental para o aprofundamento da integração sul-americana ao incrementar as trocas comerciais entre os países situados ao longo dos corredores, bem como estimular o fluxo de pessoas, com repercussão positiva, dentre outros setores, no de turismo. Outra importante iniciativa brasileira para a integração física sul-americana concentra-se na concessão de financiamentos a projetos de infraestrutura. Vários financiamentos oficiais brasileiros de exportações de bens e serviços são destinados a projetos de infraestrutura na região (BRASIL, 2010, p. 20).

De acordo com os documentos pesquisados, percebe-se o resultado das iniciativas dos governos Lula no comércio e nos investimentos brasileiros na região. As exportações brasileiras cresceram 267,6% no período de 2003 e 2010, passando de US\$ 10,1 bilhões para US\$ 37,1 bilhões. Destaca-se que, durante esse período, o superávit comercial também aumentou com a integração regional: em 2003, ele foi de US\$ 2,5 bilhões e, em 2010, de US\$ 11 bilhões. Ou seja, um aumento de 340% (MOTA FILHO, 2017, p. 115).

Uma outra observação é em relação aos estoques de investimentos na região que também teve aumento significativo na região durante o período: no ano de 2003, o total de investimento era US\$ 5,8 bilhões na região e, em 2010, US\$ 12,8 bilhões. Entretanto, é importante destacar que, nos anos posteriores, proporcionalmente, a parcela de investimentos estrangeiros e brasileiros para a região teve uma queda: em 2003 ela era 10,6% do total dos investimentos estrangeiros e brasileiros e, em 2010, 6,8%. Essa queda ocorreu porque os investimentos brasileiros em outras regiões aumentaram mais rapidamente, particularmente em paraísos fiscais (SEVERO, 2015, p. 262).

Em visita ao Brasil, o Presidente Evo Morales foi recebido como um amigo por Lula. Naquele momento, Morales reitera que a Bolívia e o povo boliviano tinham, e sempre teriam, nos brasileiros a solidariedade e o apoio para que encontrem seu próprio caminho. E desejava que esse caminho fosse de justiça, de progresso, de integração, de autonomia, de unidade e de paz. Como já apresentei na Tabela 3 da tese, os acordos assinados em educação, meio ambiente, saúde, defesa, integração física, energia, capacitação de recursos humanos, pesquisa e tecnologia agropecuária entre Brasil e Bolívia e as possibilidades de cooperação são ilimitados. “O governo brasileiro também estava comprometido com a criação de

instituição de pesquisa agropecuária de alto nível na Bolívia, semelhante à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), capaz de produzir soluções tecnológicas adequadas às condições e às necessidades bolivianas e promover o desenvolvimento na Bolívia” (BRASIL, 2007)<sup>209</sup>. No decorrer do estudo, observou-se todo o processo de interesses na integração regional por parte do governo brasileiro e os demais países da América do Sul. Destacamos abaixo trechos do discurso do Presidente Lula, durante a passagem de Evo Morales no Brasil:

Na América do Sul, nossos países são parte de um processo de integração ao qual meu governo tem dedicado prioridade, esforço e o melhor de sua energia. A Comunidade Sul-Americana de Nações é um ideal pelo qual vale a pena lutar. Os resultados já obtidos são muito importantes e não podem ser ofuscados por visões simplistas, que nos pretendem dividir em campos rivais ou eixos imaginários [...]. O Brasil vê com grande expectativa a presidência pro tempore da Bolívia na Comunidade Sul Americana, prova adicional da histórica vocação integracionista de seu país. Prova eloquente de que estamos juntos nessa empreitada [...]. Por isso também, Presidente Evo Morales, o Brasil acolheu com absoluto entusiasmo o pedido da Bolívia de tornar-se membro pleno do Mercosul. Ao lado de nossos irmãos argentinos, paraguaios, uruguaios e venezuelanos [...] (SILVA *apud* AHI, 2007).

Destaca-se que as análises sobre a política externa brasileira durante o governo Lula apontam para diversas interpretações, como apresentado em seção anterior. Há aqueles em que focam suas críticas por um viés conservador, que reclamam o retorno de algum tipo de alinhamento com os países do centro do capitalismo. Ao desenvolver a tese, pude apontar pelo menos três grandes interpretações sobre política externa do governo Lula: a primeira daqueles que demonstram e apontam uma ruptura com a política externa do governo de FHC (GUIMARÃES, 2006; MERCADANTE, 2006; GARCIA; 2013); uma segunda interpretação, em que são reconhecidas mudanças na política exterior, ao mesmo tempo apontando sua insuficiência e a importância de aprofundar elementos “desenvolvimentistas”; (GUIMARÃES, 2006; SINGER, 2012) e, por último, aqueles que se posicionam suas análises de forma crítica à política exterior (KATZ, 2016; SANTOS, 2016).

A análise proposta localiza-se no âmbito dos formuladores do marxismo, isto é, aqueles que nomeei “críticos” em relação à política externa brasileira durante os governos Lula, dentre os quais pode-se destacar Fábio dos Santos. Para Santos, “ativa e altiva”, a política externa do Brasil era tida como um dos últimos traços progressistas do governo Lula, pois havia claras mudanças em relação à política exterior de FHC, mas suas bases de

<sup>209</sup> BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00306*, da Embaixada de La Paz 08/02/2007, Caixa, 71. Visita de Estado do Presidente Evo Morales. Projeto de discurso.

sustentação, “nas quais se assentou a proposição do regionalismo desenvolvimentista, são igualmente frágeis e contraditórias” (SANTOS, 2016, p. 48).

Esse autor enfatiza, como já apresentei acima, a opção pela América do Sul, que não teve início no governo Lula, vinda mas no governo FHC, particularmente por meio da IIRSA. No entanto, no governo Lula, a IIRSA foi impulsionada e foi criada a UNASUL, por meio do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que tinha como objetivo aprofundar a influência dos Estados sul-americanos na elaboração e execução de projetos. Anteriormente, esses projetos estavam a cargo principalmente de instituições multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No entanto, as bases nas quais se assentou a proposição do “regionalismo desenvolvimentista” são frágeis e contraditórias (SANTOS, 2016 p. 48)

Segundo Santos, não se deve relacionar a IIRSA<sup>210</sup> apenas à integração física da região, mas também destacá-la como instrumento para ampliar a internacionalização das empresas brasileiras, tendo como objetivo o aumento das exportações para a América do Sul, que se materializava a partir da política do BNDES de promoção das “campeãs nacionais” (SANTOS, 2016, p. 51).

Em 2003, o banco alterou seu estatuto para ofertar uma nova linha de crédito especial estimulando a inserção externas destas empresas, desde que promovessem as exportações brasileiras. Entre 2003 e 2009, o crédito concedido com esta finalidade por meio do programa do BNDES Exim saltou de 42 milhões de dólares para 1, 26 bilhão de dólares, um aumento de cerca de 3.000% (SANTOS, 2016, p. 51).

É necessário destacar que a política de crédito do BNDES beneficiou setores da burguesia e oligopólios brasileiros, que operavam seus negócios no campo da construção civil e da exportação primária de produtos como: soja, etanol, minérios, carne, petróleo, dentre outros. Uma outra forma de apoiar a internacionalização foi a atuação do BNDES Participações S.A (BNDESPAR), que tinha o papel de capitalizar empresas por meio da

---

<sup>210</sup> De acordo com os estudos desenvolvidos pela Fundação Rosa Luxemburgo, “A IIRSA não deve ser vista apenas como um conjunto de projetos para integração física. Mais do que isso, ela é uma ferramenta política do imperialismo que, por dentro dos Estados nacionais sul-americanos, de forma coordenada, impulsiona acordos econômicos políticos, para aumentar a escala dos atuais corredores de exportação e criar novos, especialmente na Amazônia, onde o jogo político é mais visível com o desmonte da regulamentação ambiental, com a imposição de restrições às territorializações impeditivas da territorialização única dos grandes negócios, e com a regulamentação da grilagem e do latifúndio e de todas suas práticas e modos criminosos, em suas ‘posses’ e em seus ‘Estados’. Isso quer dizer que a IIRSA oferece, além de eixos físicos dos corredores de escoamento, novos marcos regulatórios para os setores de infraestrutura (desde sempre estratégicos), novas formas de regulamentação social e ambiental, e, até mesmo, um nível admissível de ‘direitos’. A IIRSA é uma arma imperialista/subimperialista inteligente com embalagem de desenvolvimento e integração” (LUXEMBRUGO, 2011, p. 200).

aquisição de ações ou debêntures. As ações do BNDESPAR concentravam-se nos setores de petróleo, mineração, papel e celulose, energia e frigoríficos. Assim, pode-se afirmar que a grande protagonista da expansão internacional foi a construção civil, setor que se fortaleceu durante a Ditadura Civil-Militar, entre 1964 e 1985, e que ampliou suas atividades ao se envolver com as privatizações dos anos de 1990, também com o apoio do BNDES (SANTOS, 2016, p. 51-52).

De modo geral, essas empresas brasileiras passaram a atuar não apenas na construção civil, e sim com sua diversificação, em vários ramos de atuação e por meio da política de crédito do banco e das instituições formuladoras da política econômica. As grandes empresas brasileiras receberam recursos com o objetivo de ampliar a inserção internacional do Brasil. Para Santos, a política externa “ativa e altiva” representou “[...] a pretensão de abrir brechas no espaço sul-americano que permitam conciliar soberania e imperialismo, replicando no plano internacional a mágica que o lulismo pretendeu operar no plano doméstico, conciliando capital e trabalho, burguesia e nação” (SANTOS, 2016, p. 52).

Assim, a política externa “ativa e altiva” no governo Lula favorecia a inserção internacional e, ao mesmo tempo, ajudava a neutralizar articulações políticas mais à esquerda, como a diplomacia do petróleo na Venezuela e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA).

Nesta direção, cabe mencionar a crítica de Katz, que aponta o substrato economicista também das expectativas em torno da integração regional e como esse processo poderia ajudar a diminuir as graves contradições do capitalismo dependente latino-americano. Desse modo, Katz ancora sua crítica no seguinte questionamento: “o enlace regional torna as metas que não foram alcançadas em cada nação mais viáveis? Por que o capitalismo regional corrigiria essas carências?” (2016, p. 252).

Observa-se que o questionamento de Katz vai de encontro à proposta do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães de que, para a política exterior do Brasil, “o objetivo talvez maior é não só promover a integração da região, mas promover o desenvolvimento econômico desses países (GUIMARÃES, 2010, p. 19). Como poderia a integração regional levar a um tipo de “desenvolvimento” que superasse a dependência, aspecto central das grandes contradições sociais na América do Sul? Segundo Samuel Pinheiro, a integração possui duas faces que idealmente são facilmente combináveis, mas que na prática mostram-se contraditórias: por um lado predomina entre os Estados uma ampla competição pelos excedentes econômicos e pelo poder político, mas, por outro lado, na relação do Brasil com os demais países da região essa competição seria facilmente substituída por uma solidariedade

(GUIMARÃES, 2010, p. 19-20). A questão é que dentro dos limites do modo de produção capitalista essa passagem da competição entre países para a solidariedade é praticamente impossível. Um outro argumento é que se aceita a submissão à hegemonia brasileira, tratando-se de um “mal menor” com relação à submissão da hegemonia americana, o que também pode ser questionado.

Katz responde ao questionamento apontando a justificativa oficial que “ressalta a maior escala dos mercados e a crescente capacidade de negociação internacional de um bloco regional” (2016, p. 252). Aqui cabe um questionamento: quem se beneficiaria de um mercado mais amplo e de maior capacidade de negociação internacional? Como já venho demonstrando no estudo a manutenção das assimetrias regionais vem sendo reproduzida dentro dos blocos regionais, e, no caso da Bolívia, o beneficiário vem sendo o capitalismo brasileiro devido uma maior dependência desse país para com o Brasil.

É importante notar que as interpretações sobre a política exterior brasileira parecem fazer uma leitura com pouca densidade, já que a política externa do governo Lula foi permeada de contradições. Na análise, localizamo-nos entre as interpretações críticas quanto à política exterior do governo Lula para a Bolívia, pois mostram-se mais coerentes com a realidade do período estudado. No levantamento dos investimentos realizados por empresas brasileiras entre os anos de 2000 e 2010, período inclusive anterior ao governo Lula, demonstra-se que “foram realizadas 104 operações de investimentos brasileiros na América do Sul, das quais 8 foram por empresas estatais, isto é, basicamente operações da Petrobras. As demais 96 operações foram realizadas por empresas de construção civil e indústria de baixa tecnologia, como a indústria têxtil e de plástico. Ao observar a concentração regional dos investimentos produtivos estrangeiros, nota-se que em 2010 a região concentrou 31% do total dos investimentos” (SPOSITO; SANTOS, 2012, p. 246).

Assim, do comércio exterior entre o Brasil e a América do Sul, com destaque para a relação com a Bolívia, pode-se notar um padrão que segue um mecanismo de *trocias desiguais*. Ou seja, o Brasil exporta para os países sul-americanos produtos manufaturados, ao passo que importa principalmente produtos básicos. Esse padrão apresenta-se de forma particular, pois quando se analisa o comércio exterior agregando o Brasil ao resto do mundo, predominam as exportações de *commodities* e as importações de manufaturados de alta tecnologia. Como se lê:

Un análisis de los datos del comercio entre Brasil y las otras economías de la región, para el período de 1985-2009, muestra que el primero exporta cerca de 80% de productos industrializados para el resto de América del Sur, y que estos productos

son bienes que contienen alta o media tecnología. El saldo comercial entre Brasil y el resto de América del Sur también vislumbra ese proceso para esas dos categorías (4 y 9 mil millones de dólares, respectivamente). Esta modificación ocurrió principalmente durante la década de 2000 (CARCANHOLO; SALUDJAN, 2013, p. 60)<sup>211</sup>.

Para Carcanholo e Saludjan, a *troca desigual* tem consequência imediata devido ao estabelecimento de uma “dependência regional”. Esses autores apontam que em conjunto com o subimperialismo um outro fenômeno vem ocorrendo na região: o avanço da reprimarização da pauta exportadora. A razão principal para essa reprimarização regressiva é o aumento da demanda de *commodities* por parte da China. Desse modo, tornam-se mais evidentes aspectos defensivos do subimperialismo: as exportações de manufaturados para a América do Sul surgem como alternativa para maiores perdas com a reprimarização das exportações. Contudo, é importante destacar que o subimperialismo é um expediente contraditório e que não oferece uma alternativa a longo prazo para centros do capital. Assim, os investimentos da China na América Latina giram em torno de US\$ 10 bilhões, o que permite antever um avanço maior da presença chinesa na região nos próximos períodos, intensificando a competição com os manufaturados brasileiros. Para Cláudio Katz (2018)<sup>212</sup>, esse diagnóstico se relaciona com a teoria do intercâmbio desigual. Ainda segundo o referido autor, diversos estudos apresentam cenários em que há transferência do excedente de capital das economias desenvolvidas para as atrasadas, e estas transferem a mais-valia para as economias desenvolvidas, as quais se apropriam da massa de lucro. Essas assimetrias podem ser justificadas a partir da divisão internacional do trabalho e da remuneração diferenciada, incorporada em bens produzidos em ambos os polos de trabalho (KATZ, 2018).

Assim, o subimperialismo se materializa a partir de uma política de cooperação antagônica de um país com relação ao imperialismo dominante. Uma economia dependente não pode trilhar um rumo subimperialista sem contar com a ação do Estado lançando mão de uma política que vise a melhorar relativamente suas condições no marco de sua dependência:

As relações entre a burguesia brasileira e o imperialismo devem ser vistas dentro das leis da cooperação antagônica que se estabelecem no processo de integração internacional do capitalismo [...] Sem poder questionar o domínio imperialista em si mesmo (senão estaria questionando o próprio capitalismo) a burguesia nacional pode

<sup>211</sup> Uma análise dos dados de comércio entre o Brasil e as outras economias da região, para o período 1985-2009, mostra que o primeiro exporta cerca de 80% dos produtos industrializados para o resto da América do Sul, e que esses produtos são bens que contenham alta ou média tecnologia. A balança comercial entre o Brasil e o resto da América do Sul também prevê esse processo para essas duas categorias (4 e 9 bilhões de dólares, respectivamente). Essa mudança ocorreu principalmente durante os anos 2000 (CARCANHOLO; SALUDJAN, 2013, p. 60).

<sup>212</sup> Disponível em: <<https://katz.lahaine.org/dependencia-y-teoria-del-valor/>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

no entanto barganhar por melhores relações dentro da sua subordinação – melhores preços, melhores acordos, áreas próprias para exploração, etc. Tais relações dependem das correlações de força em cada momento: a conjuntura econômica internacional e dentro de cada país, a situação política, as distensões e agravamentos com as forças revolucionárias etc. (MARINI, 1976, p. 4).

Por fim, ao relacionar os dados da política externa do governo Lula e apontar as ações dessa política externa para esses países dependentes, pode-se mensurar o papel que o Brasil cumpre no cenário regional. Analisando os dados dos recursos do BNDES, verifica-se que a Bolívia apresenta uma relação dependente do Brasil, registrada a partir do aumento dos investimentos brasileiros naquele país, com recursos oriundos do BNDES às empresas multinacionais para execução das grandes obras de infraestrutura, como a ponte internacional sobre o rio Mamoré, entre as cidades de Guajará-Mirim, em Rondônia, e Guayaramerín, no Departamento do Beni, e a ampliação do gasoduto Bolívia-Brasil<sup>213</sup>.

Uma análise do papel da Petrobras em relação aos contratos do gás natural confirma que ela e outras empresas exerceram uma relação de superexploração do trabalho, causando impactos ao meio ambiente e às comunidades indígenas com o projeto de desenvolvimento adotado na Bolívia. Assim, ao analisar as relações sociais em os dois países, pode-se chegar alguns apontamentos conclusivos, primeiro é necessário destacar que Bolívia foi um país marcado por diversas crises (econômicas, sociais e políticas), e os movimentos indígenas populares adquiriu força enfrentamento em defesa dos interesses dos trabalhadores; segundo com a eleição de Evo Morales havia na base do projeto a garantia aos “de baixo” uma parte dos ganhos do país com sua principal riqueza, o gás natural. Para viabilizar o projeto de nacionalização o presidente boliviano adotou medidas no plano interno e externo, com a promoção de ações que visavam à nacionalização dos setores de petróleo e de gás. Para Morales a Bolívia, como nação soberana e independente, tinha o direito de deter a maioria dos benefícios provenientes da exploração dos recursos naturais. É importante destacar que foi um

---

<sup>213</sup> É um tipo de via de transporte que interliga a Bolívia e o Brasil por um duto, que possui 3.150 km em todo seu percurso, sendo 557 km dentro da Bolívia e 2.593 km em solo brasileiro. O custo total dessa obra foi de 2 bilhões de dólares. Esse empreendimento teve sua construção iniciada no ano de 1997, dois anos depois já estava operando parcialmente. As perspectivas são de que em 2010 sua capacidade de operação seja ampliada, isso com intuito de elevar a oferta de gás natural no mercado brasileiro. O Gasoduto começa em Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) até Canoas (Rio Grande do Sul), percorrendo os estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, cortando 135 municípios. A implantação desse gasoduto é de extrema importância para o setor energético do Brasil, promovendo um incremento na disponibilidade de gás natural no mercado nacional. A via de circulação do gás é de responsabilidade, aqui no Brasil, da Transportadora Brasileira Gasoduto Brasil-Bolívia S/A (TBG). As perspectivas são de aumentos na capacidade produtiva para os próximos anos, fator importante diante da necessidade desse produto no Brasil. FREITAS, Eduardo de. "Gasoduto Brasil-Bolívia". *Brasil Escola*. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/gasoduto-brasilbolivia.htm>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

período marcado por embates de interesses entre os movimentos-populares indígenas e a Petrobras.

Um paralelo pode ser feito com a política do governo Lula de desenvolver o setor de bens duráveis, como foi o caso da política de isenção de Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) para a compra de carros, na conjuntura da crise mundial de 2008. Estes indicadores confirmariam o argumento de Marini a respeito das tendências que constituem o esquema de realização do subimperialismo. Entretanto, isto não é o suficiente. E esta observação leva a uma outra variável do subimperialismo. Marini argumenta que toda economia dependente, ao desenvolver o setor de bens duráveis, tende a apresentar problemas de realização. E que alguns — mas não todos — dentre os países intermediários logram contrair esses problemas conformando uma esfera de influência própria ou, o que é o mesmo, uma hegemonia no subsistema regional de poder<sup>214</sup>. Desta forma, o subimperialismo se apresentaria também na hegemonia em um subsistema regional de poder, o que se evidenciou não ter ocorrido pelo Brasil.

Nesses termos, é necessário destacar que, embora o governo Lula tenha incluído a Bolívia ao Mercosul, isso não significa que houve uma integração do ponto de vista econômico, social e político no processo de integração regional na América do Sul que constituísse um bloco hegemônico de poder para enfrentar a hegemonia do capital internacional. Uma outra estratégia da política externa brasileira foi a criação da UNASUL, em 2008, para os autores Cervo e Bueno (2015) a criação da UNASUL apresentava três objetivos: “a) no sentido político, busca criar um cenário de unanimidade entre os Estados, assentando a região no cenário internacional por meio de uma única voz; b) no sentido geopolítico, criando um polo de poder regional com ênfase na segurança regional; c) no sentido econômico, atuando com vistas a atingir uma integração física, energética e de infraestrutura, sem substituir o papel do Mercosul” (CERVO; BUENO, 2015, p. 548-549). Ainda em relação à UNASUL Simões (2011, p. 109), indica que a sua criação tem como objetivo “o desafio de transformar o modelo de desenvolvimento para fora, voltado para o mercado econômico mundial, para um modelo de desenvolvimento para dentro de forma a explorar as possibilidades da América do Sul”.

Para enfrentar esse desafio, o governo Lula apresentava uma proposta de construir de maneira participativa e por consenso um espaço de integração econômica, social, política e cultural entre os povos. Assim, ao analisar o papel da UNASUL durante a pesquisa, podemos

---

<sup>214</sup> Marini não empregou este termo, porém durante o estudo ele confere, em nossa avaliação, o sentido preciso de sua formulação.

chegar a algumas conclusões: 1) seu funcionamento se realizava para conter os conflitos sociais entre os países do bloco regional; 2) ao conter os conflitos sociais dos países de capitalismo periférico garantia o poder e os interesses das classes dominantes do Brasil.

Nesse sentido, podemos concluir que a política externa brasileira ao longo dos governos Lula foi elaborada com a intenção de exercer uma hegemonia regional e tinha características que poderiam apontar para o subimperialismo, por meio do qual o capital brasileiro procura ganhar vantagens em relação à Bolívia e aos demais países dependentes da América do Sul sem reduzir a sua subordinação estrutural ao capitalismo do centro. Justamente por isso, autores como Lopez e Lima (2016, p. 81) argumentam que a relação do Brasil com a Bolívia era subimperialista. Entretanto, a intenção do governo brasileiro e a relação de dependência que efetivamente existia entre os dois países não são suficientes para caracterizar o subimperialismo nos termos propostos por Marini, especialmente porque essa hegemonia regional não se consolidou na região. A configuração de outro bloco político — formado pelos países de governos mais à esquerda: Venezuela, Equador e Bolívia — atrapalhou esse projeto hegemônico brasileiro e fez com que ele não se consolidasse totalmente. Justamente por isso, a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia — que como demonstrado era uma pauta histórica das classes populares daquele país e foi um dos grandes motivadores para as mobilizações sociais que levaram Evo Morales ao poder — aconteceu à revelia dos interesses brasileiros, ainda que dentro de um processo bastante contraditório.

Cabe destacar que o modelo de desenvolvimento baseado no extrativismo operado pelas multinacionais brasileiras com usufruto da natureza tem ocasionado a destruição do meio ambiente. Para Katz (2018), “essa virulência é chocante na atividade de mineração que dinamita montanhas, dissolve rochas com compostos químicos e desperdiça a água necessária para a agricultura”. Tal processo tem gerado efeitos negativos, tais como o desaparecimento das geleiras andinas, a savanização da bacia amazônica e a inundação das costas.

As economias desenvolvidas têm centrado forças na exploração de petróleo, metais, água e pastagens, gerando grandes lucros. Samir Amin afirma que isso resulta de uma “renda imperialista”<sup>215</sup>, que atualmente assume a apropriação dessas riquezas. Ou seja, as grandes empresas operam com a proteção estratégica de seus Estados (2011, 119-126).

---

<sup>215</sup> Segundo Cláudio Katz, a renda imperialista é um termo que polemiza com a denigração generalizada dos “estados rentistas” da periferia. Os neoliberais usam essa denominação para desqualificar os países subdesenvolvidos. Justificam os saques perpetrados por empresas transnacionais, com críticas hipócritas à corrupção que prevalece nessas regiões (KATZ, 2018).

A escandalosa pilhagem em curso na África e na América Latina guarda alguma semelhança com os precedentes descritos por Lênin no início do século XX. O aluguel é procurado pelas classes dominantes do centro e da periferia, dentro de um quadro de lutas sociais que definem sua eventual captura pelos setores populares. A análise desse excedente nestes termos nos permite superar a estreiteza econômica, que geralmente ignora a dependência peculiar desses recursos do poder político de seus captores (KATZ, 2018).

Essa abordagem ilustra a gravitação da dimensão política em qualquer reflexão sobre renda. Devido à natureza estratégica dos recursos que são cobiçados, a batalha pela sua apropriação inclui confrontos de grande importância, como foi o caso da Bolívia, que saiu em defesa de suas reservas naturais. De acordo com Katz (2018),

Pela mesma razão, diferentes Estados podem desempenhar papéis de liderança como administradores, empreendedores ou proprietários dessa renda. Esses atributos permitem reter, drenar ou absorver o aluguel. A arbitragem de cada Estado pode definir quais setores sociais são favorecidos por sua distribuição. A renda imperialista não é apenas uma noção compatível com a teoria marxista da dependência. Também destaca a especificidade do conceito contra o lucro, facilitando a separação de ambas as categorias. Sua incorporação ao pensamento dependentista contribui para a atualização desse paradigma. Assim, com a nova divisão internacional do trabalho diante do aprofundamento do neoliberalismo se consolidou com o deslocamento da fábrica como lugar de organização dos trabalhadores. Assim, o deslocamento de empresas transnacionais, que migram para os países de capitalismo periférico para lucrar com uma massa de trabalhadores, e mão de obra barata, tem se generalizado.

De certa forma, o Brasil teve que respeitar a autonomia e as decisões políticas do governo Evo Morales, mesmo num contexto de profunda dependência deste governo para com o Brasil. Portanto, para responder à pergunta que motivou essa pesquisa, poderia dizer-se: as relações internacionais do Brasil com relação à Bolívia durante o governo Lula estavam inseridas num contexto em que o Brasil tinha a intenção — declarada apenas parcialmente — de estabelecer uma relação subimperialista, inclusive como parte do processo de consolidação de sua hegemonia regional; entretanto, pelas contradições políticas internas ao próprio governo brasileiro e pelas características da forma como o governo boliviano foi composto — respaldado em movimentos sociais mobilizados — essa hegemonia regional brasileira não se consolidou totalmente, e por isso o Brasil foi obrigado a respeitar elementos de autonomia do país andino. Neste sentido, ainda que haja elementos de proximidade com o conceito de subimperialismo, não se pode dizer que a relação entre os dois países era subimperialista. O que se pode concluir é que a política externa brasileira, voltada para a integração regional econômica, foi adequada para a expansão do capital imperialista.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese é resultado de um estudo sobre a política externa dos governos Lula (2003–2010) e sua política externa para a Bolívia. Para tanto, recorro à análise de documentos anteriores à chegada de Lula, em 2003 à Presidência da República. Os referidos documentos já apontavam para uma não ruptura com a política econômica do governo de FHC. Desse modo, o governo adotou um modelo de desenvolvimento social-desenvolvimentista que convergia com a paulatina perda de radicalidade do PT e o seu enquadramento nos marcos da institucionalidade da democracia burguesa. Além disso, outro elemento importante no estudo é a constatação de que o governo procurou contornar a luta de classes internalizando os conflitos sociais no aparelho de Estado, seja alocando nos ministérios tanto os representantes do capital como representantes do trabalho, ou com a criação do CDES. Em relação à política externa brasileira, é importante destacar que a prioridade para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro foi estabelecida no eixo Sul-Sul, tendo como prioritário no processo de integração regional na América do Sul.

Para mensurar os resultados da pesquisa, realizei a análise dos documentos enviados e recebidos entre o Brasil-Bolívia no período de junho de 2015 a julho de 2016, no Arquivo Histórico do Itamaraty, em Brasília, que se articulou com os estudos de Ruy Mauro Marini nos quais procura sustentar a hipótese do subimperialismo praticado pelo Brasil em relação à Bolívia durante os governos Lula. A avaliação apurada dos documentos e das ações desenvolvidas pelo governo brasileiro a partir das empresas multinacionais e da Petrobras foi confrontada com a teoria do subimperialismo.

Destaca-se que a América do Sul é uma região subordinada ao capitalismo mundial, e, no intuito de contornar os conflitos sociais na região, o governo Lula criou a UNASUL, que tinha como objetivo manter o equilíbrio político entre os diferentes governos do referido continente e, de forma consensual, manter o poder das classes dominantes da região, evitando os conflitos sociais. Para Claudio Katz, isso se materializou a partir da articulação de grupos empresariais brasileiros, argentinos e colombianos, os quais continuaram privilegiando negócios internacionais forjados ao longo dos séculos, em detrimento do projeto de mercado comum na América do Sul. Assim, a UNASUL assumiu um papel central para conter os conflitos entre Venezuela e Colômbia em mais de uma ocasião, bem como em conflitos internos na Bolívia, a pedido de governantes bolivianos.

A Bolívia era um país de capitalismo periférico e dependia dos recursos financeiros do governo brasileiro. Desse modo, ao interpretar o processo de integração

regional durante o estudo, recorri ao conceito de Ruy Mauro Marini sobre dependência, a partir do qual é possível perceber um aumento da dependência da Bolívia em relação ao Brasil por meio da “cooperação bilateral do setor petroquímico e a retomada para o abastecimento de energia termelétrica ao Brasil”. Após a nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo boliviano e com a crise do gás, o governo brasileiro “possibilitou a assinatura de novos contratos de exploração dos campos de gás operados pela Petrobras no ano de 2006, além da compra e venda das duas refinarias” (BRASIL, 2006). Assim, ficou assegurada a manutenção das operações da Petrobras na Bolívia, bem como a rentabilidade de seus investimentos.

Isso permitiu depurar os elementos centrais da política externa brasileira: percebemos como ela foi orientada, nos marcos de uma relação de dependência, à construção de uma hegemonia regional brasileira, sempre em diálogo com as classes dominantes do país.

Nesse sentido, a análise dos documentos nos permitiu conhecer melhor uma das facetas importantes dos governos Lula, a política externa, e demonstrar como nela estão presentes contradições análogas às encontradas em outros setores de seu governo. Como demonstramos na primeira parte da tese, a forma como o PT foi formado e as transformações pelas quais passou ao longo do processo até a chegada ao poder, por um lado, e a forma como compôs o aparelho de Estado a partir de 2003, por outro, tiveram influência decisiva em como esse governo se comportaria com relação às relações internacionais. Pudemos, assim, demonstrar esse comportamento contraditório — ora anunciando a intenção de uma integração solidária, ora agindo de forma a consolidar a superioridade brasileira na região — para a partir daí entender mais diretamente a relação com a Bolívia.

Com relação à Bolívia, o processo de mobilizações sociais que antecedeu e condicionou a chegada de Evo Morales ao poder foi marcado por uma defesa muito grande da soberania nacional e dos recursos naturais. Isso gerou um tipo de governo que, especialmente nos primeiros anos, buscou construir políticas em direção à autonomia e ao fortalecimento do Estado boliviano, em detrimento das relações de dependência que existiam até ali. A política externa adotada por Morales afastou a Bolívia dos Estados Unidos e a aproximou dos países mais “radicais” da região, como Venezuela e depois Equador. Com o Brasil manteve uma relação ambígua, isto é, pela profunda dependência econômica e pela abertura dada pelo próprio governo brasileiro, não havia necessidade nem possibilidade de uma ruptura total. Por outro lado, no processo de nacionalização dos hidrocarbonetos, conduzido sob a pressão dos movimentos populares bolivianos, o governo do país andino enfrentou diretamente interesses brasileiros e conseguiu, até certo ponto, se impor.

Busquei, nas origens do processo político boliviano que levou Evo Morales ao poder (a crise social e política entre 2000 e 2005), a explicação para o comportamento do governo boliviano no processo de nacionalizações. Em seguida, procurei demonstrar como se deram as relações entre Brasil e Bolívia ao longo dos governos Lula para explicar, a partir das categorias de Rui Mauro Marini, como se materializava a dependência da Bolívia com relação ao Brasil e como as empresas brasileiras operavam com o mecanismo da superexploração do trabalho em solo boliviano. Vi que, efetivamente, havia superexploração do trabalho por parte das empresas brasileiras e que a dependência da Bolívia em relação ao Brasil era muito forte e estrutural, especialmente em relação aos contratos com a Petrobrás.

A Bolívia possui uma massa crescente de mão de obra e sem qualificação profissional, o que facilitou a superexploração do trabalho desses trabalhadores desempregados pelas empresas multinacionais brasileiras. Outro agravante no processo de integração Brasil-Bolívia se materializava a partir das obras de infraestrutura na região, isto é, eram causados sérios danos ao meio ambiente com a execução das obras. Por outro lado, na última parte da tese busquei responder à pergunta que moveu a pesquisa desde o início: essa relação de dependência poderia ser caracterizada como uma relação subimperialista por parte do Brasil?

Depois de analisar os mais diversos aspectos da relação e cotejá-los com a conceituação de Marini, cheguei à conclusão de que, apesar de haver elementos que se assemelham ao subimperialismo como fenômeno histórico, as particularidades assumidas pela relação entre Brasil e Bolívia ao longo do período estudado não permitem a utilização dessa categoria analítica para caracterizar o processo. Isso se deve, especialmente, ao fato de que, apesar de construir políticas com a intenção de exercer uma hegemonia regional, o Brasil não conseguiu consolidar totalmente essa hegemonia. Virgínia Fontes considera que a expansão do capitalismo-imperialista brasileiro, tanto para dentro quanto para fora do país, não elimina e nem reduz a clássica dependência em relação aos capitais estrangeiros, mas *altera a escala da inserção subordinada, o espaço de reprodução dos capitais aqui sediados e carrega novas exigências políticas internas.*

Entender as relações internacionais entre os dois países à luz de categorias marxistas e pensar a totalidade dos processos foi muito importante. Consegui conectar as variantes dessa relação específica aos contextos mais gerais de cada um dos países e, principalmente, perceber que a história é sempre forjada em lutas, conflitos e disputas de interesse: ao fim e ao cabo, a relação que estudamos foi determinada, sempre, por uma dialética entre as correlações de forças internas de cada um dos países em questão. Foi

justamente essa correlação que orientou, no caso brasileiro, a busca pela construção de uma hegemonia e, no caso boliviano, a resistência e a imposição de políticas relativamente autônomas. Foi, portanto, a correlação de forças internas de cada país que configurou um cenário em que, embora com todos os elementos praticamente colocados, não se pode falar de subimperialismo do Brasil em relação à Bolívia entre 2003 e 2010, assim a tese de Marini exposta do decorrer da tese sobre o subimperialismo na relação com a América Latina, com destaque ao caso boliviano, não se sustenta durante os governos Lula. O que se pode verificar foi a expansão do capital monopolista imperialista por todo o continente latino-americano, incluindo setores da burguesia brasileira. Neste sentido, a política brasileira, voltada para a integração regional econômica e social, foi adequada à expansão do capital imperialista.

Portanto, para efeitos conclusivos, é importante destacar que Ruy Mauro Marini atribuiu à troca desigual ao desnível do processo de desenvolvimento capitalista. Segundo Cláudio Katz (2018), Marini

[...] não definiu o escopo da globalização, ele enfatizou sua tendência a prevalecer e perceber nas maquilas uma antecipação da globalização produtiva. [...]. Ou seja, o trabalho aprimorado não nega as transferências internacionais de mais-valia. Somente o reconhecimento desses deslocamentos permite registrar as fraturas econômicas globais e a natureza dual do valor.

É importante destacar que os estudos localizados na linha da Teoria Marxista da Dependência são enriquecidos pelo reconhecimento da variabilidade de preço das matérias-primas e das peculiaridades da renda. As moedas contribuídas pelas exportações agrícolas e petrolíferas são drenadas por remessas de lucros e pagamentos de juros e importações. A dependência impede o uso produtivo da renda. As teorias que explicam ambos os processos convergem na interpretação do subdesenvolvimento, comprovando, assim, a validade da teoria em questão.

Entretanto, para os estudos atuais sobre os países de capitalismo periférico é necessário interpretar “renda imperialista”, de forma a ampliar o entendimento acerca da apropriação dos recursos da periferia, como é o caso da Bolívia. Importa ressaltar que este país registra, de maneira estrutural, jornadas de trabalho mais extensas e níveis salariais mais baixos se comparados com as economias dominantes, caracterizando, portanto, um regime de superexploração do trabalho.

Analisar o caso da Bolívia requereu levar em consideração as realidades específicas de cada país, mormente as configurações históricas das formações econômicas e sociais, as quais se desenvolveram de modo desigual e combinado. Destaco que não houve

tempo hábil para aprofundamento do debate sobre “renda imperialista”. No entanto, como indica Katz (2018); “é essencial atualizar a teoria da dependência”. Acerca disso, Luce (2018) assevera: “a atualização da TMD repõem a afirmação de Marx, segundo a qual não basta a teoria compelir à realidade, a realidade tem que compelir à teoria”. Finalizo o trabalho em tela com Mathias Luce (2018), que afirma que interpretar a realidade é tarefa do pesquisador engajado que pretende transformá-la.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Jórisa Danila N. O modelo econômico-produtivo boliviano: do “Capitalismo Andino” ao “Socialismo Comunitário” In: *A Bolívia no Século XXI: Estado Plurinacional, mudança de elite e (pluri)nacionalismo*. Curitiba: Editora Appris, 2016.
- ALMEIDA, Alexandra. Petrobras no Equador. In: RLS (Org). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- ALMEIDA, Ileana. *El Estado Plurinacional*. Valor histórico y libertad política para los indígenas ecuatorianos. Equador: Abya Yala, 2008.
- AMIN, Samir. *La ley del valor mundializada*. Por un Marx sin fronteras. Madrid: El Viejo Topo, 2011.
- AMORIM, Celso. Entrevista em 30 de agosto de 2016. In: Valter Pomar (Org). *Brasil: uma política externa ativa e alta*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2017.
- ANDRADE, Everaldo de Oliveira. *Bolívia Democracia e Revolução: a comuna de La Paz de 1971*. São Paulo: Alameda, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. *O Continente do Labor*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- AZEVEDO, Débora Bithiah de. Relações Internacionais: a unidade na guerra fria. In: ALMEIDA, Jaime (Org.). *Caminhos da História da América no Brasil: tendências e contornos de um campo historiográfico*. Brasília: ALPHLAC, 1998.
- BAMBIRRA, Vânia. *O Capitalismo Dependente Latino-Americano*. México: Era, 1973.
- \_\_\_\_\_. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Prensa Latino-Americana. México: Era, 1974.
- BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA (Org.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Boitempo Editorial, 2010.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, nº 48. São Paulo, mai/ago 2003.
- \_\_\_\_\_. A América do Sul em Movimento. In: *I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Rio de Janeiro, Brasília, FUNAG, 2006.
- BERGHahn, Vinícius de Macedo. *A revolução no marketing político: um estudo de caso da campanha presidencial do Partido dos Trabalhadores em 2002*. 2002. Dissertação (Mestrado em Publicidade e Propaganda) – Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

BERRINGER, Tatiana. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris, 2015.

BETTO, Frei. *O calendário do Poder*. São Paulo: Editora Rocco, 2007.

BOBBIO, Norberto. As relações internacionais e o marxismo. In: *Ensaio Escolhidos*. São Paulo: C. H. Cardim, 1988.

BOITTO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Trabalho apresentado ao Fórum Econômico da FGV/São Paulo, 2012. *Repositório Digital FGV*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

BRAGA, Ruy. Os Contornos do pós-lulismo. In: Dossiê: Estruturas da Crise Política. *Revista Cult*, São Paulo (SP), n. 206, outubro de 2016.

BRASIL. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: Presidência da República, 1962.

\_\_\_\_\_. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. *Relatório anual (2003 a 2010)*. Rio de Janeiro, dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério Das Relações Exteriores. *Relatório de Gestão de 2010*. Brasília, 2010. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/...brasil/Relatório\\_de\\_gestão\\_de\\_2010\\_Cerimoni\\_al\\_.01](http://www.itamaraty.gov.br/...brasil/Relatório_de_gestão_de_2010_Cerimoni_al_.01)>. Acesso em: 14 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2022*. Brasília, 2010.

CAMARGO, A. J. C. J. de. *Bolívia: A Criação de um Novo País a Ascensão do Poder Político Autóctone a Evo Morales*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

CARCANHOLO, Marcelo; SALUDIAN, Alexis. Integración latino-americano, dependencia de China y sub-imperialismo brasileiro em América latina. *Mundo Siglo XXI – Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, v. 29, p. 43-62, 2013.

CARRA, Marcos. *A Petrobras e a Integração na América do Sul: as divergências com o governo brasileiro (1995-2010)*. 2014. 322 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. A posição do Brasil no Contexto Latino-Americano: Dependência nas Tramas da Autonomia e do Subimperialismo. In: CARVALHO, Alba Maria Pinho de; HOLANDA, F. U. X. *Brasil e América Latina: percursos e dilemas de uma integração*. Fortaleza: Edições UFC, 2014.

CASTRO, Nils. *América Latina e Caribe: Integração emancipadora ou neocolonial*. São Paulo: Fundação Editora Perseu Abramo, 2015.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora UnB, 2015.

CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas?* Tradução: Pedro Jorgensen Jr. Sabotagem, 1999.

CODATO, Adriano. A elite estatal no governo dos “trabalhadores”. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 44, jan. 2005.

COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para além do capital: crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. 2005. 549 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2005.

CONTRERAS, Manuel. La reforma educativa. In: FUNDAÇÃO MILENIO. *Las reformas estructurales em Bolívia*. La Paz: Milenio, 1998.

COSTA, Rogério Santos da. *A América do Sul do Governo Lula*. In: Encontro Nacional ABRI, 3., 2011. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

COUTINHO, Maurício. *Lições de economia política clássica*. 1991. Tese (Livre Docência em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991.

CUNHA FILHO, Clayton Mendonça. *A construção do horizonte plurinacional: liberalismo, nacional-popular e indianismo na formação do Estado boliviano*. 2015. 312 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. Evo Morales e a construção do novo bloco histórico: entre o nacional-popular e o indigenismo. *OIKOS*, v.10, n. 2, 2011. Disponível em: <[www.revistaokos.org](http://www.revistaokos.org)>. Acesso em: 23 jul. 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DEO, Anderson. *A consolidação da social-democracia no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2011.

DEPORTE, Henrique Fernando Suini. *A política de crescimento econômico do governo Lula: O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. 2011. 116f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

DI GIOVANNI, Júlia Ruiz. *Cadernos do Outro Mundo: Fórum Social Mundial em Porto Alegre*. 2013. 157f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DOELLING *et. al.* *A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967/1973*. Brasília: IPEA, 1973.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos. *História das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

DOS SANTOS, Theotonio. Dependencia y cambio social. Santiago: Cesó, 1972.

\_\_\_\_\_. Imperialismo y dependencia. México D. F.: Era, 1978.

DOTA, Maria Inez Mateus. Luiz Inácio Lula da Silva entre dois mundos: uma análise de notícias do New York Times. *Rev. Brasileira de Linguística Aplicada*, v. 7, n. 1, 2007.

FERNANDES, Florestan. *O PT em movimento: Contribuição ao I Congresso do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FONTES, Virgínia. *Reflexões im-pertinentes: História e capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e o Capital-Imperialismo: Teoria e História*. Rio de Janeiro: 2ª Edição, Editora UFRJ, 2010.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANÇA, Carlos Alberto Franco. *Integração Elétrica Brasil-Bolívia: O encontro no rio Madeira*. Brasília: FUNAG, 2015.

FREITAS, Eduardo de. "Gasoduto Brasil-Bolívia"; *Brasil Escola*. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/gasoduto-brasilbolivia.htm>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

FREITAS, Marcos Lua Almeida de. Fausto Reinaga: índio, intelectual e boliviano. *XXVIII Simpósio Nacional de História*, Florianópolis-SC, 2015.

FREDERICO, Celso. *A vanguarda operaria*. São Paulo: Edições Símbolo, 1979.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2011. Disponível em: <<https://www.fdc.org.br/conheciment/publicacoes>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

FUSER, Igor. *Conflitos e contratos: a Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)*. 2011. 299 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), 2011.

GADOTTI, Moacir; PEREIRA, Otaviano (org.). *Pra que PT: Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1989.

GARCÍA, Ana Saggiaro. *Empresas Transnacionais Brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Editora Expressão Popular Ltda, 2009.

\_\_\_\_\_. BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil. Outubro de 2011. Disponível em: <<https://www.auditoriacidadania.org.br/wp-content/uploads/2013/10/bnde-s-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. *Multinacionais brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre Estado e capital no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Saarbrücken, 2015.

\_\_\_\_\_. O lugar do Brasil no mundo – A política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir; GARCIA (Orgs). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perseu Abramo; Boitempo, 2010.

GARCÍA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Ed.). *10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 53-67.

GHIRARDI, André Garcez. Estabilidade de contratos na indústria de energia: Uma visão sul-americana. In. Lugar Comum nº 27, pp. 149-183, 2009. Disponível em: [http://uninomade.net/wp-content/files\\_mf/110810120816Estabilidade%20de%20contratos%20na%20industria%20de%20energia%20-%20Uma%20visao%20sul-americana%20-%20Andr%C3%A9%20Garcez%20Ghirardi.pdf](http://uninomade.net/wp-content/files_mf/110810120816Estabilidade%20de%20contratos%20na%20industria%20de%20energia%20-%20Uma%20visao%20sul-americana%20-%20Andr%C3%A9%20Garcez%20Ghirardi.pdf). Acesso em: 25 mai. 2018.

GONÇALVES, Reinaldo. *Desenvolvimento às avessas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES, Rodrigo. *Intelectuais em Movimento: o grupo Comuna e a hegemonia antineoliberal na Bolívia*. São Paulo: Alameda, 2015.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere v. 3*. Organização e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere v. 4*. Organização e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRANATO, Leonardo. *A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina*. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ).

GRAZIANO, José; GROSSI Mauro; FRANÇA, Galvão (Org.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília, MDA. 2010.

GROS, Cristian. *O movimento indigenista do nacional: do populismo ao neoliberalismo*. Salvador: Cadernos SRH, 1995.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

\_\_\_\_\_. Entrevista. In: Valter Pomar (Org). *Brasil: uma política externa ativa e ativa*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2017. (Coleção Nossa América Nuestra).

GUIOT, André Pereira. *Dominação Burguesa no Brasil: estado e sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) entre 2003 e 2010*. 2015. 422 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2015.

GUTIERREZ, Raquel; GARCÍA, Álvaro; TAPIA, Luis. La forma multitud de la política de las necesidades vitales. In: GARCÍA, Álvaro et al. *El retorno de la Bolivia plebeya*. La Paz: Muela del Daiblo, 2007.

HIPPOLITO, Lúcia. *Por dentro do governo Lula: anotações num diário de bordo*. São Paulo: Futura, 2005.

IAMAMOTO, Sue A. S. *O nacionalismo boliviano em tempos de plurinacionalidade: revoltas antineoliberais e constituinte (2000-2009)*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, 2011.

IASI, Mauro. *As metamorfoses da consciência de classe*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

KAFKA, J. (Coord.) Asamblea Constituyente, Hacia un Nuevo Estado Boliviano. Nacional, Multinacional, Federal, de Autonomías o Comunitario. La Paz: Colegio de Politólogos de La Paz, 2004.

KATZ, Cláudio. *Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo*. São Paulo: Expressão Popular; Perseu Abramo, 2016.

\_\_\_\_\_. *Dependencia y Teoria del Valor*. Disponível em: <<https://katz.lahaine.org/dependencia-y-teoria-del-valor/>>. Disponível em: 17 jul. 2018.

KAUSTKY, Karl. O imperialismo e a guerra. *Revista de História e Luta de Classes*, ano 4, n. 5, abril de 2008.

KLEIN, H. S. *A concise history of Bolivia*. New York: Cambridge University Press, 2003.

KOHL, Benjamin; FARTHING, Linda. *Impasse in Bolivia*. Londres: Zed Books 2007.

KOWARICK, Lúcio. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Um processo em construção*. 2003. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>> Acesso em: 20 ago. 2017.

KRUSE, Thomas. La Guerra del agua em Cochabamba, Bolivia: Terrenos complejos, convergencias nuevas. In: TOLEDO, Enrique de la Ganza. *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LAFER, Celso. *Política externa brasileira: três momentos*. Série Papers da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 4, 1993.

LAMPEIA, Luis Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LÊNIN, Vladimir Iiltch. *Obras escolhidas em três tomos*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

LINERA, Álvaro García. Bolivia: In: SADER et al. (Coord.). *Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. *A potência plebeia: Ação coletiva e identidade indígena, operárias e populares na Bolívia*. Organização e prefácio Pablo Stefanoni. Tradução de Mouzar Benedito e Igor Ojeda. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. *Geopolítica de la Amazonía: Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La Paz, 2012.

\_\_\_\_\_. *Queremos un capitalismo con mayor presencia del Estado*. Entrevista concedida a Pablo Stefanoni. Disponível em: < <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=51113>> Acesso em: 13 fev. 2018.

LÓPEZ, Fernando Carnebia; LIMA, Rafael Teixeira. Ruy Mauro Marini y el subimperialismo brasileño en Bolivia y Paraguay en el siglo XXI. In: *CADERNOS CEMARX*, n. 9, 2016.

LOWY, Michael. *Redenção e utopia: O judaísmo libertário na Europa Central (Um estudo de afinidade eletiva)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

LUCE, Matias Seibel. *O subimperialismo brasileiro revisitado*. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

\_\_\_\_\_. *A teoria do subimperialismo de Ruy Mauro Marini: Contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital*. 2011. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

\_\_\_\_\_. *Teoria marxista da dependência: Problemas e categorias. Uma visão histórica*. 1ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LUXEMBURGO, Rosa. Reforma ou Revolução (1899). In: LOUREIRO, Isabel (Org.). *Rosa Luxemburgo: Textos escolhidos*. v. 1. São Paulo: UNESP, 2011.

\_\_\_\_\_. Questão de organização da social-democracia russa (1904). In: LOUREIRO, Isabel(org.). *Rosa Luxemburgo: textos escolhidos v.1*. São Paulo: UNESP, 2011.

MACHADO BORGES NETO, João. Ruy Mauro Marini: dependência e intercâmbio desigual. *Crítica Marxista*, n. 33, Campinas, 2011.

MACHADO, Ralph. *Lula a. C.-d. C.: Política econômica antes e depois da Carta ao Povo Brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Estado Plurinacional e a Ruptura com o Direito Moderno: Sistemas Plurijurídicos. In: *A Bolívia no Século XXI: Estado Plurinacional, mudança de elite e (pluri)nacionalismo*. Curitiba: Editora Appris, 2016.

\_\_\_\_\_.; WEIL, Henrique. Bioética no Estado de Direito Plurinacional. *Revista Direitos Culturais*, v. 5, n. 8, 2010.

MARINI, Ruy Mauro. *Militarismo y desnuclearización*. Foro Internacional. México, 1967.  
Crisis del pacto andino: El fracaso del desarrollismo. El Sol de México, 14 de octubre 1976.  
Hemeroteca Nacional de México – UNAM.

\_\_\_\_\_. “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. *Cuadernos Políticos*, n. 12, abr/jun de 1977, p. 20-39.

\_\_\_\_\_. “Las razones del neodesarrollismo”. *Revista Mexicana de Sociología*, número extraordinário, 1978. (Edição brasileira: MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.167-241).

\_\_\_\_\_. “El ciclo del capital en la economía dependiente”. In: OSWALD, Úrsula (Org.). *Mercado y dependencia*. México: Nueva Imagen, 1979<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. *Dialética da dependência*. Petrópolis-Buenos Aires, Rio de Janeiro: Vozes Clacso-LPP/UERJ, 2000.

\_\_\_\_\_. *Memória*. 1991. Disponível em: <[www.marini-escritos.unam.mx/001\\_memoria\\_marini\\_port.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/001_memoria_marini_port.html)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_.; MILLAN, Mária. *La teoría social latinoamericana: Los orígenes*. México D.F.: El Caballito, 1994.

\_\_\_\_\_. In: STEDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta (Org.) *Ruy Mauro Marini: Vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

\_\_\_\_\_. O ciclo do capital na economia dependente. In. FERREIRA, Carla; LUCE, Mathias; OSORIO, Jaime. *Padrão de reprodução do capitalismo: Contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. *Subdesenvolvimento e Revolução*. Tradução: Fernando Correa Prado e Maria Machado Gouvêa. 5<sup>a</sup> edição. Florianópolis: Editora Pátria Grande, 2013.

MARQUES, R. M. *et al.* A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 195-218, jul./dez., 2009.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2015.

MARX, Karl. O Capital: Crítica da economia política. O processo de produção do capital v. 1. t. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção os Economistas).

\_\_\_\_\_. *Sobre A questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte (1851/1852)*. 2002.

MARTINEZ, Paulo H. O Partido dos Trabalhadores e a conquista do Estado. In: REIS, D.A.; RIDENTE, M. (Org.). *História e marxismo no Brasil*. v. 6. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

MELLO, Flavia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: Continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. 2000. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MERCADANTE, Aloízio. *Brasil: Primeiro Tempo - Análise Comparativa Do Governo Lula*. São Paulo, Editora: Planeta Do Brasil, 2006.

MESA GISBERT, Carlos D. *Presidentes de Bolivia: Entre Urnas y Fusiles*. 4. Ed. La Paz: Editora Gisbert, 2006.

MOLINA, F. *Evo Morales y el Retorno de la Izquierda Nacionalista*. La Paz: Eureka, 2006.

MORES, Mário. *Lula, o metalúrgico: anatomia de uma liderança*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

MOTA, Antonio; SOUTO, Vanda. *O papel da esquerda na América Latina e as contradições e limites do projeto social liberal*. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.insurgencia.org/o-papel-da-esquerda-na-america-latina-as-contradicoes-e-limites-do-projeto-social-liberal/>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

MOTA FILHO, Antonio Vogaciano Barbosa. *Subimperialismo e Dependência no Governo Lula (2003-2010)*. 2017. 143f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NAIRN, Tom. *The Break-up of Britain: Crisis and neo-nationalism*. London: Common Ground, 2003.

NOVELLI, José Marcos Nayme. Estado, Administração e Burocracia Pública no Brasil (1995-2009). *Revista Crítica e Sociedade*, v.1, n.1, jan./jun. 2011.

NOVOA, Fernando. O Brasil e seu “desbordamento”: O papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: Um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

NUNES, Rodrigo. The Intercontinental Youth Camp as the Unthought of the World Social Forum. *Ephemerata: Theory and Politics in Organization*, 2005. Disponível em: <<http://www.Ephemeraweb.Org/journal/5-2/5-nunes1.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira no governo Lula (2003-2010): um exercício de autonomia pela diversidade? Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/politica-externa-brasileira-governo-lula-2003-2010-exercicio.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

PADULA, Raphael. A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista IMEA*, v. 1., n. 2, p. 30-47, 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In: \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1989.

\_\_\_\_\_. Plano de ação. In: \_\_\_\_\_. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1994.

PASSOS, R. D. F. *Gramsci e a Teoria Crítica das Relações Internacionais*. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/viewFile/3462/2681>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Os BRICS e o Sistema de Solução Controvérsias da OMC*. Brasília, 10 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3171-pronunciamento-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-embaixador-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-abertura-do-seminario-os-brics-e-o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc-brasilia-10-de-outubro-de-2012>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

PEDROSA, Mário. *Sobre o PT*. São Paulo: CHED, 1980.

\_\_\_\_\_. *A opção brasileira*. Editora: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1996.

\_\_\_\_\_. O PT e o Estado. In: *Mário Pedrosa e o Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001.

PRADA, Raúl. La fuerza del acontecimiento. In: GARCÍA *et al.* *Tempos de Rebelión*. La Paz: Muela del Diablo, 2001.

PRADA ALCOREZA, RAÚL. *Horizontes de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Ed. Yachaywasi, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções de encontros e congressos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução de João Minhoto Marques e Maria Amália Mendes. Portugal: Gradiva Publicação Ltda., 1992.

RAMOS, Leonardo César Souza. *Materialismo histórico e estudos internacionais*. Janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=454>>. Acesso em: mai. 2018.

RIBEIRO, Santiane Arias. *O perfil de classe média do movimento altermundialista: o caso da ATTAC*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2011.

RICUPERO Rubens; BARRETO Fernando. A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país. In: ALMEIDA (org.): *Internacionalização de empresas brasileiras: perspectivas e riscos*. Rio de Janeiro: Elviesier, 2007.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIVERA CUSICANQUI, S. *Oppressed but not defeated: peasant struggles among the Aymara and Quechwa in Bolivia, 1900-1980*. Geneva: UNRISD, 1987.

SADER, Eder, Quando os novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Luis Fabio Barbosa dos. *Além do PT: A crise da esquerda brasileira em perspectiva Latino-Americana*. São Paulo: Elefante Editora, 2016.

SARTI, Ingrid. “El rol de Brasil em la institucionalidade de la integración sudamericana ampliada”. In: MARTINS, Carlos Eduardo (coord). *Los retos de la integración y América del Sur*. Buenos Aires: Clacso, 2011. p. 215-232.

SCHAVELZON, Salvador Andrés. *A Assembléia Constituinte na Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional*. 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2010.

SARTI, Ingrid. A arquitetura e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In: CERQUEIRA FILHO, Gisálio (org.). *Sulamerica, comunidade imaginada: Emancipação e integração*. Niterói: EdUFF, 2011.

SECCO, Lincon. *História do PT*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2012.

SEVERO, Luciano Wexell. *Integração e desenvolvimento na América do Sul: O Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais*. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2015.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011.

SINGER, Andre Vítor. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Entrevista. In: *Sobre o PT*. São Paulo: CHED, 1980.

SILVA, Heloisa Conceição Machado. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportação: a política do comércio exterior brasileiro de 1945 a 1979. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1. p. 39-65, Brasília, junho de 2003.

SILVA, Jair Batista da. Central Única dos Trabalhadores (CUT). In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo; MARTIN. Rio de Janeiro: Boitempo

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Pronunciamento à nação do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na Câmara dos Deputados*, Brasília, 1º de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. *Discurso no Fórum Econômico Mundial em 24/01/2003*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45136.shtml>> Acesso em: 22 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Discurso realizado no Fórum Econômico Mundial, em Davos, em 26 de janeiro de 2003*. Disponível em: <<http://www.weforum.org/>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Pronunciamento à nação do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na Câmara dos Deputados*, Brasília, 1º de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. *Carta ao Povo Brasileiro*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

SPOSITO, E. S.; SANTOS, L. B. *O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

STEFANONI, P. “El nacionalismo indígena en el poder”. *OSAL*, ano 6, n. 19, CLACSO, Buenos Aires, p. 37-44, abr/mai 2006.

TAPIA, Luis. Una reflexión sobre la idea de Estado Plurinacional. *OSAL*, ano 8, n. 22, Buenos Aires: CLACSO, 2007.

TROTSKY, Leon. *A Revolução Permanente*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

URQUIDI, Vivian. *Movimento cocaleiro na Bolívia*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

VIANA, João Paulo. Democracia pactuada e neoliberalismo. In: *A Bolívia no Século XXI: Estado Plurinacional, mudança de elite e (pluri)nacionalismo*. Curitiba: Editora Appris, 2016.

VIEIRA, Tiago Renato Tobias. O governo Evo Morales–García Linera: socialismo, neoliberalismo ou capitalismo de Estado? *Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina: “Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro”*. UEL/PR, 2013

VIGEVANI, Tullo; DE OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Soc.*, vol. 15, nº 2, São Paulo, pp. 31-61, nov. 2003.

VILARINO, Ramon Casas. Lutas Sociais na Bolívia. Entrevista com Evo Morales. *Revista do Programa de Pós-Graduação em História e do Departamento da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*. n. 31. São Paulo: EDUC, 2005.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *O gás nas relações Brasil-Bolívia*. Brasil. Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, XXXI CAE, 1995.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O reconhecimento do Brasil como potência emergente. In: VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Projeção Internacional do Brasil 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

WEBER, Max. *A política como vocação*: Max Weber. Trad. Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família*: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

WHITAKER, Chico. *O Desafio do Fórum Social Mundial*: um modo de ver. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

ZAVALETA MERCADO, R. *Lo nacional-popular en Bolivia*. Ciudad de México: Siglo XXI editores, 1986.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Revista Internacional de Direitos Humanos: SUR*, v. 3, n. 4, 2006.

### **Documentos consultados**

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00003*, de 03 de janeiro de 2003. Repercussão na Bolívia da posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Caixa 45: Brasil-Bolívia.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00009*, Embaixada de La Paz, 10/01/2003, Caixa 45: Brasil-Bolívia: Visita dos Ministros bolivianos do Exterior e de Hidrocarbúntes.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00021*, da Embaixada de La Paz, 08/01/2010, Caixa 158: Bolívia. Economia. Queda nos investimentos estrangeiros diretos e nas remessas do exterior.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00022*, da Embaixada de La Paz, 22/01/2003, Caixa 45: Promoção Comercial. Bolívia. Gás Natural. Uso doméstico. Fornecimento de produtos brasileiros.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 000501*, da Embaixada de La Paz, 18/10/2005, Caixa 50: Integração sul-americana. Foro sobre novo tratamento das assimetrias na integração sul-americana.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00054*, da Embaixada de La Paz, 16/01/2003, Caixa 45: Bolívia. Política Interna. Enfrentamento no Chapare.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00061*, enviado da Embaixada de La Paz, 17/01/2003, Caixa 45: Arquivo Histórico do Itamaraty: Bolívia. Política Interna. “Enfretamento entre Governo e cocaleros”.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00067*, da Embaixada de La Paz, 21/01/2003, Caixa 45: Bolívia. Política Interna. Crise no Chapare.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00073*, da Embaixada de Brasília, 06/01/2006, Caixa, 43: Visita do Presidente eleito Evo Morales ao Brasil. Temas energéticos.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00073*, da Embaixada de La Paz, 19/01/2009, Caixa 88: Bolívia. Economia. Desempenho em 2008 e expectativas para 2009.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00089*. Embaixada de La Paz, 27/01/2003, Caixa 45: Brasil-Bolívia: Repercussão do discurso do Presidente Lula da Silva em Davos.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00104*, da Embaixada de La Paz, 20/01/2006, Caixa 52: Bolívia. Política interna. Escolha dos presidentes da Câmara de Deputados e do Senado.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00109*, da Embaixada de La Paz, 03/02/2003, Caixa 45: Política. Interna. Descontentamento nos Departamento do Oriente e Sul do país.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00145*, da Embaixada de La Paz, 27/01/2006, Caixa 52: Bolívia. Energia. YPFB. Novo Presidente.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00175*, Embaixada de Brasília, 30/03/2009, Caixa 88: Brasil – Bolívia. Visita oficial do Chanceler David Choquehuanca a Brasília.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00176*, da Embaixada de La Paz, 18/02/2003, Caixa 45: Brasil-Bolívia: Relações econômicas. Energia. Repercussão de reivindicação da Petrobras.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00176*, Embaixada de Brasília, 03/03/2009, Caixa – 88, Arquivo Histórico do Itamaraty: Brasil – Bolívia. Reunião de Alto Nível sobre Projetos Hidrelétricos do Rio Madeira.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00176*, Embaixada de Brasília, 03/03/2009, Caixa 88: Brasil – Bolívia. Reunião de Alto Nível sobre Projetos Hidrelétricos do Rio Madeira.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00223*, de 6 de março de 2003, da Embaixada em La Paz.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00299*, Embaixada de La Paz, 25/03/2003, Caixa 45: Brasil – Credor. Bolívia. Retomada de negociações bilaterais. Carta do Ministro da Fazenda boliviano.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00306*, da Embaixada de La Paz 08/02/2007, Caixa, 71. Visita de Estado do Presidente Evo Morales. Projeto de discurso.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00340*, da Embaixada de La Paz, 21/08/2003, Caixa 45: Bolívia. Missão ao Brasil. Proposta de acordo de alcance parcial.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00446*, da Embaixada de La Paz, 27/03/2006, Caixa 52: Bolívia. Gás. Nacionalização. Petrobrás. Declarações do Ministro de Hidrocarbonetos.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00505*, da Embaixada de La Paz, 04/04/2006, Caixa 52: Brasil. Bolívia. Gás natural. Petrobras. Novos desdobramentos. Reunião do Presidente Evo Morales em Belo Horizonte.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00530*, Embaixada de La Paz, 13/07/2007, Caixa 71: Brasil – Bolívia. Carta do Chanceler David Choquehuanca.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00533*, da Embaixada de La Paz, 27/03/2007, Caixa 71: Bolívia. II Reunião de Comércio Bilateral. Reunião com os dirigentes de entidades empresariais locais. Relato.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00570*, Embaixada de La Paz, 11/05/2005, Caixa 53: Brasil – Bolívia. Mineração e siderurgia. Grupo de Trabalho sobre o polo mineiro – siderúrgico na região de fronteira.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00604*, Embaixada de La Paz, 16/08/2007, Caixa 72: Brasil – Bolívia. Termelétrica de Cuiabá. Secretário de Energia Elétrica. Encontro em La Paz.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00681*, da Embaixada de La Paz, 17/05/2004, Caixa 41: Bolívia. Política Interna. Debate dos problemas políticos. Dificuldades do Presidente Mesa.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00938*, da Embaixada de La Paz, 03/08/2010, Caixa 158: Energia. III Congresso Internacional Bolívia Gás e Energia 2010. Participação de diplomata do Posto.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01126*, da Embaixada de La Paz, 28/07/2006, Caixa 53: Bolívia-Brasil. Gás. Entrevista do Presidente do Brasil. Repercussão na mídia boliviana, La Paz, 28/07/2006.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01281*, da Embaixada de La Paz, 29/08/2006, Caixa 53: Bolívia. Resenha Semanal Política Interna. Política Externa. Período de 21 a 28 de agosto.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01361*, da Embaixada de La Paz, 10/09/2007, Caixa 72: Brasil – Bolívia. Editorial do jornal “La Razón”.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01495*, Embaixada de La Paz, 11/12/2008, Caixa 64: Bolívia. Energia. Possibilidade de exploração do lítio. Projetos do Governo.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01515*, Embaixada de La Paz, 16/12/2008 Caixa 53: Bolívia. Política Interna. Acordo no Congresso para revisão do texto da nova CPE. Modificações.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01545*, Embaixada de Brasília, 30/11/2009, Caixa 90: Bolívia. Política energética. Criação de nova empresa estatal para industrialização dos hidrocarbonetos.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01581*, da Embaixada de Brasília, 04/12/2009, Caixa 90: Bolívia. Política Energética do Governo Morales. Atuação da YPF. Anúncios de novos investimentos.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01617*, da Embaixada de La Paz, 20/12/2005, Caixa 54: Bolívia. Setor energético. Declarações de Evo Morales.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01617*, da Embaixada de La Paz, 20/12/2005, Caixa 50: Bolívia. Setor energético. Declarações de Evo Morales.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 00974*, Embaixada de Brasília, 17/08/2009. Caixa 89: Bolívia. Resultado do primeiro semestre e perspectiva para o resto do ano de 2009.

BRASIL. Arquivo Histórico do Itamaraty. *Telegrama n.º 01581*, Embaixada de La Paz, 26/10/2007, Caixa 73: Brasil – Bolívia. Hidrelétricas do Rio Madeira. Comunicação da Câmara dos Deputados boliviana. Representação contra o Brasil.

## ANEXOS

## ANEXO A - REUNIÕES PLENÁRIAS DO CDES: PERIODICIDADE E PAUTAS (2003 – 2010)

| <b>Ordem / Tipo / Reunião / Data</b> | <b>Pautas</b>  |
|--------------------------------------|--|
| 1ª Reunião Ordinária 13/02/2003      | Instalação do Conselho   |
| 2ª Reunião Ordinária 10/03/2003      | Reforma da Previdência   |
| 1ª Reunião Extraordinária 31/03/2003 | Reforma Tributária   |
| 3ª Reunião Ordinária 12/06/2003      | Plano plurianual Reforma Sindical e Trabalhista                |
| 4ª Reunião Ordinária 04/09/2003      | Retomada do Crescimento Econômico                              |
| 5ª Reunião Ordinária 10/12/2003      | Política Econômica, Monetária e Industrial                     |
| 6ª Reunião Ordinária 11/03/2004      | Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior        |
| 7ª Reunião Ordinária 13/05/2004      | Crescimento Econômico Sustentável                              |
| 8ª Reunião Ordinária 04/08/2004      | Política Energética e Mineral                                  |
| 9ª Reunião Ordinária 09/09/2004      | Política Nacional de Desenvolvimento Regional                  |
| 10ª Reunião Ordinária 10/11/2004     | Política Tributária e de Crédito                               |
| 11ª Reunião Ordinária 10/03/2005     | Perspectiva 2005, Oportunidade de Desenvolvimento              |
| 12ª Reunião Ordinária 19/05/2005     | Micro e Pequenas Empresas Autogestão e Informalidades          |
| 13ª Reunião Ordinária 25/08/2005     | Agenda Nacional de Desenvolvimento                             |
| 14ª Reunião Ordinária 05/10/2005     | Desindexação da Economia, Segurança Pública e Cidadã           |
| 15ª Reunião Ordinária 01/12/2005     | Política Externa   |
| 16ª Reunião Ordinária 23/03/2006     | Educação como prioridade nacional para o Desenvolvimento       |
| 17ª Reunião Ordinária 10/05/2006     | Princípios Econômicos e Políticas Indutoras do Desenvolvimento |

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| 18ª Reunião Ordinária 29/06/2006 | Desafios Estratégicos do Financiamento para o Desenvolvimento: Desenvolvimento, Ação do Estado e Projeto Nacional |
|----------------------------------|---|

| <b>Ordem / Tipo / Reunião / Data</b> | <b>Pautas</b>   |
|--------------------------------------|---|
| 19ª Reunião Ordinária 24/08/2006     | Enunciados para as diretrizes de Planejamento   |
| 20ª Reunião Ordinária 05/12/2006     | Aprofundamento dos Enunciados: Educação, Reforma Política e Financiamento da Infraestrutura   |
| 21ª Reunião Ordinária 17/05/2007     | Diálogo para o Desenvolvimento; Posse dos Conselheiros do CDES para o mandato 2007-2008   |
| 22ª Reunião Ordinária 17/07/2007     | Ação Internacional do CDES, Reforma Tributária e Reforma Política   |
| 23ª Reunião Ordinária 20/09/2007     | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, Reforma Tributária e Bioenergia   |
| 24ª Reunião Ordinária 27/11/2007     | Parecer do Observatório da Equidade: Desigualdade na Educação; Relatório do GT sobre Reforma Tributária; Anais do Seminário sobre Reforma Política; Perspectiva do CDES para 2008 |
| 25ª Reunião Ordinária 01/04/2008     | Reforma Tributária, Governança do CDES Perspectiva de Crescimento da Economia Brasileira e Crise Norte-Americana  |
| 26ª Reunião Ordinária 05/06/2008     | Política de Desenvolvimento Produtivo   |
| 27ª Reunião Ordinária 28/08/2008     | Um novo Brasil em construção: mais investimentos e mais empregos  |
| 28ª Reunião Ordinária 06/11/2008     | Conjuntura Econômica Internacional  |
| 29ª Reunião Ordinária 03/05/2009     | Seminário Internacional de Desenvolvimento  |
| 30ª Reunião Ordinária 04/06/2009     | Rede de Proteção Social no Brasil   |
| 31ª Reunião Ordinária 27/08/2009     | Diálogo para o desenvolvimento – desafios atuais do Brasil e as perspectivas para o CDES e posse dos conselheiros para o biênio 2009/2010   |

| Ordem / Tipo / Reunião / Data        | Pautas   |
|--------------------------------------|--|
| 2ª Reunião Extraordinária 15/09/2009 | Balanço de um ano e perspectiva da economia brasileira           |
| 3ª Reunião Extraordinária 29/09/2009 | O pré-sal e o novo padrão de Desenvolvimento do país             |
| 4ª Reunião Extraordinária 16/11/2009 | COP – 15 Compromisso das Mitigações de Emissões Brasileira       |
| 32ª Reunião Ordinária 09/12/2009     | Brasil e a perspectiva para o Desenvolvimento                    |
| 33ª Reunião Ordinária 23/04/2010     | Debate Preliminar da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento |
| 34ª Reunião Ordinária 17/06/2010     | Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento                      |
| 35ª Reunião Ordinária 26/08/2010     | Educação e Inovação para o Novo Ciclo de Desenvolvimento         |
| 36ª Reunião Ordinária 02/12/2010     | O Legado do CDES   |

ANEXO B – QUADRO COMPARATIVO <sup>216</sup> DO GOVERNO FHC (1995-2002) E GOVERNO LULA (2003-2005)

**Política Econômica**

| <b>Governo FHC (1995 - 2002)</b>  | <b>Governo Lula (2003 – 2005)</b>   |
|---|---|
| <b>Setor Externo</b>  |   |
| Exportações (2002):<br>US\$ 60,4 bilhões  | Exportação (2005):<br>US\$ 118,3 bilhões  |
| Taxa anual de Crescimento das Exportações: 4,2%   | Taxa anual de Crescimento das Exportações: 25,1%  |
| Saldo Comercial Acumulado (8 anos) <i>Déficit</i> : US\$ 8,7 bilhões                          | Saldo Comercial Acumulado (3 anos) <i>Superávit</i> : US\$ 103,8 bilhões                  |
| Saldo Acumulado Transações Correntes (8 anos) <i>Déficit</i> : US\$ 189 bilhões               | Saldo Acumulado Transações Correntes (3 anos) <i>Superávit</i> : US\$ 28 bilhões          |
| Variação da Dívida Externa Bruta (8 anos) Aumento: US\$ 79,3 bilhões                          | Variação da Dívida Externa Bruta (3 anos) Diminuição: US\$ 41,9 bilhões                   |
| Dívida Externa Líquida / PIB Aumento: US\$ 17,4% (1994) para 40,4% (2002)                     | Dívida Externa Líquida / PIB Diminuição: US\$ 40,4% (2002) para 14,7% (2005)              |
| Reservas Internacionais Diminuição de US\$ 38,8 bilhões (1994) para US\$ 16,3 bilhões (2002). | Reservas Internacionais Aumento de US\$ 16,3 bilhões (2002) para US\$ 53,8 bilhões (2005) |
| Dívida Líquida do Setor Público Taxa média anual de crescimento: 24,5%                        | Dívida Líquida do Setor Público Taxa média anual de crescimento: 4,4%                     |

**Política Econômica**

| <b>Governo FHC (1995 - 2002)</b>  | <b>Governo Lula (2003 – 2005)</b>  |
|---|--|
| <b>Setor Público</b>  |  |
| Evolução em Valores Absolutos: 1994: R\$ 153,2 bilhões; 2002: 881,1 bilhões | Evolução em Valores Absolutos: 2002: R\$ 88,1 bilhões; 2005: R\$ 1.002,5 bilhões; Evolução caso se tivesse mantido a mesma taxa de crescimento do Governo FHC: 2002: R\$ 88,1 bilhões; 2005: R\$ 1.698,3 bilhões |
| Relação da Dívida Líquida / PIB:  | Relação da Dívida Líquida / PIB:   |

<sup>216</sup> MERCADANTE, Aloizio. *Brasil Primeiro Tempo: Análise comparativa do governo Lula*. São Paulo: Editora Planeta Brasil, 2006. p. 227-233.

|   |  |
|---|--|
| 1994: 29,2 %<br>2002: 56,5 %  | 2002: 56,5%<br>2005: 51,7%   |
| Déficit Público (média anual):<br>6,2% do PIB   | Déficit Público (média anual):<br>3,4% do PIB  |
| Aumento da Carga Tributária acumulada<br>em 8 anos:<br>20,3% do PIB (equivalente a uma média<br>anual de 2,34%) | Aumento da Carga Tributária acumulada em<br>3 anos:<br>5,0% do PIB (equivalente a uma média<br>anual de 1,66%) |

### Política Econômica

| Governo FHC (1995-2002)  |  | Governo Lula (2003 – 2005)   |  |
|--|--|--|--|
| <b>Inflação</b>  |  |  |  |
| Média Anual de Aumento do IPCA:<br>9,10%   |  | Média Anual de Aumento do IPCA: 7,52%  |  |
| <b>Crescimento e Emprego</b>   |  |  |  |
| Crescimento do PIB<br>Média Anual: 2,32 %  |  | Crescimento do PIB<br>Média Anual: 2,54%   |  |
| Taxa de Desemprego Aberto (Regiões<br>Metropolitanas/ IBGE)<br>1994: 8,65%<br>2002: 11,68%<br>Diminuição de 35,0%  |  | Taxa de Desemprego Aberto (Regiões<br>Metropolitanas/ IBGE):<br>2002: 11,68%<br>2005: 9,83%<br>Diminuição de 15,8%   |  |
| Aumento do Emprego Formal (CAGED<br>– Ministro do Trabalho e Emprego)<br>796.000 novos empregos<br>Média Ano de 2002: 762.000 Média<br>Mensal (PNAD) 1996/2002: 38.909 |  | Aumento do Emprego Formal (CAGED –<br>Ministro do Trabalho e Emprego) 3.422.000<br>novos empregos<br>Média Anual do Triênio: 1.140.667 Média<br>Mensal (PNAD) 2003/2004: 114.970 |  |