

## **Governos refundadores na América Latina:**

### **COMO ENTENDER NOSSOS ROTOS HERÓIS**

Rubens Ricupero

*O Estado de S.Paulo*, 2.8.2009

Divisões na América Latina tornam ilusória a ideia de integração regional.

Começo com uma anedota sobre a Guerra Civil Espanhola que ilustra por que terminou em desastre a Segunda República dos anos 30. Contava-se que um catalão muito rico, mas hostil às inovações modernas, aceitou experimentar o recém-inaugurado trem expresso que fazia a rota Barcelona-Madri. Numa estação intermediária onde o trem se detivera um pouco mais, nosso herói demorou-se mais do que o razoável fora do vagão e, ao voltar a ele, não se deu conta de que seu trem já havia partido. Embarcou noutro que seguia em direção oposta. Ao encontrar um passageiro com quem pudesse partilhar suas impressões, o catalão rico se pôs a elogiar o conforto e a rapidez do trem, perguntando ao interlocutor, a certa altura, qual era a sua profissão. Quando este respondeu que era comerciante, viajando a Barcelona para tratar de negócios, o passageiro perdido exclamou: “Veja que maravilha extraordinária é o progresso. Você vai a Barcelona, eu vou a Madri, e estamos ambos no mesmo trem!”

Pois o expresso da integração latino-americana pertence à mesma espécie de “milagre da modernidade”: no mesmo vagão, viajam os centristas partidários da democracia representativa e da economia de mercado ao lado dos refundadores que compraram passagem para o socialismo do século 21.

A explicação da parábola pode ser resumida em duas proposições bem simples. A primeira é que, para serem efetivos, a integração ou mesmo o debate político devem se basear num processo de convergência de seus membros na direção de valores e fins comuns. A segunda proposição, por sua vez, pode mostrar que na América Latina vivemos um processo de crescente divergência e distanciamento entre os países em relação aos meios e aos fins, cujo começo teria sido estabelecido simbolicamente no “caracazo” contra o programa de ajuste econômico firmado pelo governo da Venezuela junto ao FMI e, tempos depois, como a ascensão de Chávez ao poder e sua subsequente radicalização.

O melhor exemplo que temos do processo contrário, ou seja, de convergência, e dos resultados que este pode proporcionar, é o europeu, posterior à queda do Muro de Berlim e ao desaparecimento da União Soviética e do socialismo real. Com a remoção dos obstáculos derivados da Guerra Fria, aquilo que fora, na origem, um projeto de paz e resistência contra a expansão soviética, estabelecido entre os seis países do extremo ocidental da Europa, converteu-se numa integração sem precedentes entre 27 países, unificando o continente mais do que o Império Romano e o de Carlos Magno foram capazes de fazer. Pois a incorporação da Europa Central e Oriental só foi possível a

partir do momento em que o sistema europeu se tornou mais homogêneo. Isso implica a adoção, por todos, do mesmo critério de legitimidade do poder e de uma organização similar ou mutuamente compatível para a vida política, econômica e social de cada um dos integrantes do sistema.

Comparemos isso com o que acontece na América Latina, onde tivemos fases de relativa convergência, como no final dos regimes militares. O retorno do regime constitucional e a vitória contra a superinflação criaram a ilusão em torno da consolidação da democracia representativa moderna com uma economia liberal de mercado com sólidos fundamentos ortodoxos. Era o tempo de políticos que davam a impressão de combinar a racionalidade econômica com o sucesso eleitoral. Essa ilusão logo foi dissipada por recaídas graves, como o colapso da economia argentina em 2001-02, o retorno da Bolívia à instabilidade e o desencanto com a ausência ou a demora de resultados sociais das fórmulas econômicas liberais. Passamos a experimentar um novo ciclo de divergência provocado por dois fatores principais: a forma de inserção na economia global e a evolução social interna.

Muitos dos países latino americanos interpretaram a globalização como um convite para fazer, parafraseando o documento do encontro dos bispos em Medellín, uma “opção preferencial” pelos Estados Unidos. Entre esses países se encontram aqueles que, devido aos determinismos de contigüidade ou proximidade geográfica e/ou à concentração de seu comércio e correntes migratórias no mercado norte-americano, sempre encararam a integração no espaço econômico da América do Norte como um desenvolvimento natural. No final dos anos 80, quando Washington abandona a posição de guardião do multilateralismo e começa a negociar acordos bilaterais e regionais de livre comércio, primeiro com Israel e Canadá, este último ampliado em seguida com a inclusão do México, formando o Nafta, estavam criadas as condições para a ideia da Alca, uma Associação de Livre Comércio das Américas, que englobaria idealmente todos os países hemisféricos. Em geral os países que fizeram tal opção já tinham mais de 50% do seu comércio concentrado nos Estados Unidos. São eles México (mais de 80%), os países centro-americanos, os caribenhos e aqueles localizados na região setentrional da América do Sul: Colômbia e Peru. Outros que se enquadrariam na mesma lógica comercial – Venezuela e Equador – ficaram de fora por motivos político-ideológicos.

Para os países meridionais – Chile, Bolívia, Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil – de mercados mais diversificados, ou mais concentrados na Europa, ou mais distantes dos EUA, exportadores agrícolas que frequentemente concorrem com os americanos, a opção por acordos semelhantes à Alca não seria tão natural nem tão fácil. As exceções ocorrem por conta de alguns países de mercado interno relativamente reduzido, que escolheram como melhor opção de crescimento econômico um modelo de abertura comercial e de investimentos, assim como de busca por acordos de livre comércio com numerosos sócios. Trata-se do caso do Chile e seria certamente o do Uruguai, se não fosse o obstáculo do Mercosul. Esse fator bastaria para eliminar a possibilidade de uma integração limitada aos latino-americanos, como aquela proposta há anos pelas análises

da Cepal e como se sonhou em todas as tentativas feitas nesse sentido desde o tratado da Alalc, de 1960.

O que começa a ganhar força agora é algo diferente: são os regimes que se autodenominam “refundadores”. O termo “refundação” é, em si mesmo, muito significativo. É como se, na véspera do bicentenário da independência, quisessem sugerir que esta última não passou de um embuste, pois o poder independente teria sido, no último minuto, confiscado das mãos do povo pela oligarquia. O objetivo seria restituí-lo ao povo, por meio de uma “refundação” do país, ou seja, partindo novamente do marco zero.

O ponto de partida dos refundadores é a necessidade de abandonar as Constituições tradicionais mediante reformas radicais que rompam os mecanismos eleitorais, legislativos e judiciais responsáveis pela perpetuação das oligarquias no poder. Somente dessa maneira seria possível mudar a economia no sentido de uma redistribuição da riqueza e dos recursos naturais em favor dos setores mais pobres, que em muitos países coincidem com as massas de mestiços e indígenas. Depois de chegar ao poder por meio das eleições, os líderes refundadores consideram indispensável instaurar processos constituintes semirrevolucionários, respaldados por referendos e plebiscitos de consulta direta aos cidadãos que passam por cima de partidos e de outras instituições mediadoras.

No lugar dos partidos clássicos, os refundadores se apóiam em movimentos, buscam perpetuar-se no governo por meio da autorização de repetidas reeleições, eliminando ou reduzindo muito a possibilidade de uma real alternância no poder. Tais características diferem significativamente da democracia de tipo representativo, na qual a maioria ocasional não pode destruir os direitos das minorias, entre eles o de concorrer nas eleições e aspirar vencê-las. Os regimes refundadores tendem todos a eliminar o sistema de freios e contrapesos herdado da Constituição norte-americana e concentrar os poderes nas mãos do Executivo.

Seu programa econômico é em geral favorável a uma ampla nacionalização e estatização da economia, assim como à redistribuição de terras, características mais presentes em alguns regimes (Venezuela, Bolívia) do que no Equador, onde o sistema coexiste com a economia anteriormente dolarizada e, portanto, extremamente dependente da soberania monetária dos Estados Unidos.

Seria um erro, fruto de uma análise superficial, associar esses regimes ao populismo do passado ou a um moderno neopopulismo. Certamente algumas das características dos refundadores encontram-se também em experiências históricas. Entretanto, é preciso tomar cuidado para não abusar da expressão “populismo”, uma das mais ambíguas e polivalentes da ciência política, rótulo que serve para tudo e para nada. Não cabe aqui discutirmos o que se deve entender por “populismo”. Bastará lembrar que, muito mais do que um sistema, ele é um “estilo” de fazer política, estilo que pode ser usado indiferentemente por líderes de esquerda, de direita ou de qualquer tendência ideológica.

Não se pode negar que os refundadores têm uma base social autêntica e poderosa. Em todos os casos em que chegaram ao poder e em outros nos quais quase ganharam as eleições, existia ou existe um enorme fundo de frustração com a incapacidade persistente dos partidos e/ou instituições de oferecer à maioria da população a possibilidade de atingir níveis satisfatórios de realização econômica e social. Esse desencanto comprometeu tanto os governos militares salvadores quanto as fórmulas econômicas, como a do Consenso de Washington, apresentadas, em certos momentos, como a solução dos problemas da miséria e do desemprego. O reiterado fracasso dos partidos policlassistas, sua aparente falta de sensibilidade para com os sofrimentos dos pobres e sua dificuldade genética de comunicar-se culturalmente com amplos segmentos favoreceram o aparecimento de movimentos decididos a fazer da exclusiva representação das massas vulneráveis sua razão de ser e de agir.

Bastante razoável estabelecer alguma analogia entre o que atualmente acontece em nossa região e o fenômeno histórico que a Europa viveu nas décadas posteriores à disseminação da Revolução Industrial, particularmente entre 1830 e 1880. Ao promover a maciça migração de milhares de camponeses para os subúrbios operários das grandes cidades europeias, a industrialização foi responsável pelo aparecimento de um ator social novo, o operário da indústria ou proletário, ansioso por conquistar voz e voto que lhe eram negados pelos sistemas eleitorais de então. O conflito gerou a era das revoluções, das barricadas do Faubourg Saint-Antoine, das insurreições de 1830, de 1848, à Comuna de Paris de 1871, episódios sangrentos dos quais emergia aos poucos a aceitação, no final do século 19, dos partidos social-democratas e eventualmente do sufrágio universal.

Era comum afirmar, na época, que no fundo não existiam mais que dois partidos: o do movimento e o da resistência, o primeiro decidido a modificar *o status quo*, e o segundo a conservá-lo a todo custo. Seria exagero afirmar que, de certo modo, o que acontece atualmente na América Latina seja uma experiência parecida, com um atraso histórico de cem anos?

Evidentemente existem diferenças fundamentais. A mais relevante talvez seja o fato de que nós tivemos muito mais urbanização do que industrialização. A urbanização criou o problema da sociedade de massas vulneráveis, despojadas de suas raízes culturais e comunitárias tradicionais; já a industrialização gerou os meios que permitiriam integrar essas massas como agentes produtivos e cidadãos conscientes. Uma urbanização explosiva, não acompanhada por um desenvolvimento industrial correspondente, privou a América Latina do principal instrumento que na Europa, nos Estados Unidos, no Japão e na Coreia do Sul havia facilitado a transformação de antigos camponês e sem operários da indústria e, por esse caminho, possibilitado sua plena integração na nova sociedade industrial.

O que temos, de fato, são massas de milhões de camponeses, ou de seus descendentes, vivendo em condições difíceis na periferia das gigantescas cidades latino-americanas, da Cidade do México a Buenos Aires, de Lima ou La Paz ao Rio de Janeiro ou São

Paulo. Em algumas destas, a desindustrialização precoce por efeito da concorrência global não foi compensada por atividades produtivas geradoras de emprego.

Quantos desses homens e mulheres sobrevivem de forma precária, com empregos eventuais na economia informal, sem os direitos trabalhistas básicos? Uma das manifestações mais perturbadoras do descompasso entre urbanização e industrialização, caldo de cultura favorável ao surgimento do “lumpenproletariat”, é o fato de que em nossos dias a criminalidade organizada, o narcotráfico transnacional em larga escala, a violenta guerra civil entre criminosos e policiais se converteram em toda a região, do México ao Brasil, em um problema que ameaça o próprio Estado. Esse novo ator social das periferias não se sente representado pelos partidos tradicionais, nem mesmo pelos movimentos populares dos anos 30, 40 ou 50. Ele busca, como canal de expressão política, movimentos também novos, empenhados em promover a mudança do *status quo*, com apoios e raízes nas periferias das grandes cidades, mais do que nas zonas rurais, cujo peso e influência se encontram em declínio. Em outras palavras, as periferias têm uma cultura política própria, da mesma forma que sua expressão religiosa característica: as seitas evangélicas ou pentecostais.

No passado houve movimentos que encarnaram a ascensão do proletariado industrial urbano nos países mais industrializados da região, como foi o caso do peronismo na Argentina ou do trabalhismo de Getúlio Vargas no Brasil dos anos 1940-50. Não faltaram tampouco tendências de esquerda de inspiração marxista em praticamente todo o continente. Muito frequentemente movimentos desse tipo eram excluídos das eleições ou impedidos pelos militares de governar quando saíam vitoriosos dos pleitos pelo temor de que pudessem fortalecer a subversão comunista. Enquanto a Guerra Fria durou, a aliança entre os setores dominantes tradicionais, as Forças Armadas e os Estados Unidos atuaram como um obstáculo insuperável para que tais movimentos pudessem tirar proveito do respaldo da eventual maioria dos cidadãos.

O fato novo, agora, é que, a partir do fim da Guerra Fria, o veto conservador a esses movimentos deixou de contar com o apoio automático dos Estados Unidos e dos militares, abrindo o caminho para que prevalecesse o julgamento dos eleitores. É como se, pela primeira vez, o sufrágio universal passasse realmente a produzir efeitos na América Latina. É impossível prever como evoluirá esse movimento histórico de afirmação de um novo ator político-social, quanto tempo durará e que resultados deixará como herança. O mais provável é que as experiências sejam tão numerosas assim como são numerosos os países envolvidos.

Uma indicação sugestiva de como pode ser diversificada a evolução de tais movimentos é a trajetória de um dos primeiros, o Partido dos Trabalhadores (PT) do Brasil e de seu líder incontestado, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Dificilmente se poderia imaginar exemplo mais típico da tendência. O PT nasceu na periferia industrial e moderna (indústria automobilística) de São Paulo e seu líder era um autêntico líder operário metalúrgico cuja família migrara do Norte rural e empobrecido do país.

Radical e vagamente socialista em sua origem, o PT contava com uma militância de massa e com o respaldo de numerosos movimentos populares, até mesmo vinculados à Igreja Católica.

Depois de ter sofrido três derrotas consecutivas nas eleições presidenciais, Lula e o Partido se converteram à “realpolitik” e se apresentaram ao pleito de 2002 com uma cara nova, prometendo respeitar os contratos, buscando alianças táticas, adotando, uma vez vitoriosos e no poder, boa parte da herança da política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso. Desfrutando de um ambiente econômico externo favorável, estimularam o crescimento impulsionado pelo consumo de massa, recorrendo com frequência a medidas distributivas e/ou assistenciais, como o maciço programa de distribuição de recursos a famílias pobres (mais de 10 milhões de famílias beneficiadas).

Ao mesmo tempo aceitaram, sob o pretexto da governabilidade, práticas de corrupção que antes condenavam, dispondo-se a aliar-se a oligarquias locais e praticando uma política econômica aprovada pelos setores mais ortodoxos do País.

Lula e seu partido adotam posições cada vez mais centristas, conseguindo até mesmo ocupar o centro de gravidade em meio às diversas posições, o que explica muito essa constante popularidade do presidente. Já não se discute mais que eles fazem parte do establishment e, nesse sentido, reproduzem o destino dos social-democratas europeus. O interessante é que o PT (não necessariamente Lula) vem perdendo espaço na periferia da cidade de São Paulo, o centro urbano e industrial mais avançado do País, e começa a conquistar, como novo reduto eleitoral, as zonas pobres do Nordeste, dependentes dos programas assistenciais.

É plausível explicar, de um lado, que essa evolução ocorreu tendo em vista o grau mais avançado de industrialização e diversificação da sociedade brasileira. Mas uma outra parte, importante, dessa explicação tem a ver também com a personalidade pragmática de líder sindical de Lula. Ele é, sobretudo, um reformista moderado na tradição do líder da federação sindical americana AFL-CIO, Samuel Gompers, que, quando desafiado a dizer em poucas palavras o que desejava, enfim, o movimento sindical americano, respondeu laconicamente: “More!”

No extremo oposto estariam os representantes da “refundação” pura e simples: Venezuela, Bolívia, Equador. Próximos desses três governos estão outros, como o da Nicarágua, de Daniel Ortega, de Honduras antes das últimas mudanças, possivelmente do Paraguai, e ainda o governo recém-empossado de El Salvador. Não é meu objetivo traçar uma tipologia dos regimes políticos da América Latina, ou examinar situações particulares como a da Argentina, sempre uma categoria à parte, ou a situação do Chile ou Peru.

O objetivo da minha análise é reagir contra a tentação simplista de reduzir o que vem ocorrendo entre nós a uma manifestação mais de caudilhismo, neopopulismo, modismos ditatoriais transitórios. O que vemos hoje é uma tendência mais profunda: a emergência de um novo ator político e social, as massas das periferias. E somos todos protagonistas

de um processo que poderá ser doloroso e prolongado até a progressiva incorporação desse novo ator à vida política dos nossos países.

Será inútil tentar evitar tal processo, desejável e historicamente necessário; o que se pode fazer é agir para que, entre as possíveis variantes existentes para sua expressão, sejam adotadas aquelas menos traumáticas e violentas, as mais eficazes em termos de resultados objetivos. Da qualidade do processo, do seu caráter mais ou menos construtivo e consensual, da sabedoria e moderação daqueles que terão o poder de influir no seu curso, vai depender o que seremos no futuro. Mas não tenhamos ilusões: enquanto o progresso não se esgotar com o alcance do pleno desenvolvimento da sua potencialidade, viveremos longos períodos de desestabilização, talvez por mais uma ou duas gerações, uma vez que o surgimento de um novo ator sempre significa uma mudança do *status quo* em detrimento de alguém.

Voltando ao nosso ponto de partida, processos históricos do tipo que estamos descrevendo não são, em princípio, propícios à integração, em primeiro lugar por sua natureza intensamente introspectiva. Países empenhados em uma "refundação" costumam direcionar toda sua atenção e energia para dentro, para seus conflitos internos, e não a sua absoluta prioridade de se reinventar. Temos como exemplo a Bolívia, talvez o caso mais extremo, em que a nova Constituição faz distinção entre cidadãos "originários" e os demais, colocando em questão a própria base do conceito tradicional de nação pluralista. Como esperar que uma população profundamente dividida, que estabelece categorias entre os próprios cidadãos, e leva a sério a possibilidade de uma fragmentação do país, possa desenvolver, em relação aos de fora, uma consciência de cidadania plena que recusa adotar para os de dentro?

Um fator adicional de complicação é que, quando o critério de solidariedade passa a ser o da afinidade ideológica (o socialismo bolivariano), ou da origem étnica (a nostalgia da unidade do Império Inca), existe o risco, já presente na atualidade, de se querer influir no destino dos países vizinhos, com as previsíveis dificuldades internacionais que essa posição implica.

Vale a pena nos determos nesse ponto. Do mesmo modo que as revoluções, os regimes refundadores são divisores de águas, fatores de profunda divisão da população. Uma de suas marcas inconfundíveis é a polarização e a radicalização da cidadania, de se tomar partido por setores antagônicos, como hoje divisamos na Venezuela, Equador, Bolívia, com episódios recorrentes de choques, enfrentamentos, riscos de guerra civil. Diga-se que uma das diferenças básicas entre essas experiências e a do Brasil é que Lula preferiu desempenhar um papel integrado reunificador, lembrando talvez de que a última vez em que houve uma polarização e radicalização da sociedade brasileira, entre os anos 1961 e 1964, o resultado foi uma ditadura militar que durou 21 anos.

Os líderes refundadores possuem, em vez disso, o temperamento do papel que escolheram interpretar: de mobilizadores agressivos, de uma retórica beligerante, símbolos da contradição e da divisão, interna e externamente. Anti-imperialistas, antiamericanos, antiocidentais, às vezes antieuropeus, nacionalistas, não se sentem

restringidos pelo princípio da não ingerência quando se trata de emitir opiniões ou adotar ações a favor de grupos similares, mesmo que de caráter guerrilheiro, em nações vizinhas. A criação por esses líderes da chamada Alternativa Bolivariana de Nações (Alba) é simplesmente a expressão lógica da sua vocação para dividir.

Essa minha exposição limita-se a procurar extrair da realidade as características principais dessa tendência. Quem preferir exemplos menos abstratos vai se contentar em enumerar os inúmeros fatos concretos que marcaram, nos últimos meses, as relações conflitantes entre Colômbia, de um lado, e Venezuela e Equador, de outro, com incidentes que por pouco não chegaram a um confronto armado; a tensão crescente com o Peru, provocada por declarações do presidente boliviano; os problemas com o Brasil em razão de medidas adotadas pelos governos boliviano e equatoriano contra empresas brasileiras; a nacionalização pela Venezuela de empresas com investidores argentinos; o clima hostil criado por Néstor Kirchner em relação ao Uruguai por causa de problemas envolvendo as empresas de papel e celulose; e um sem-número de episódios mais ou menos graves que seria incômodo relembrar. Característica dessa situação é o fato de que a Unasul, invenção da fecunda imaginação diplomática latino-americana, não consegue, há meses, eleger Kirchner como secretário-geral em razão do veto uruguaio.

A conclusão que se impõe, do meu ponto de vista, é que devemos propor um recuo estratégico na integração da América Latina. Não se trata de abandonar a ideia integracionista, mas de adaptar os meios e fins da própria integração a condições de possibilidade ditadas pela situação descrita acima.

Esse recuo teria que se basear em três tipos de atitude: realismo, seletividade e flexibilidade. *Realismo* para reconhecer que existem na região maneiras diferentes de conceber a integração à economia globalizada, e também para se adotar, na retórica integracionista, um tom mais sóbrio que não gere expectativas inacessíveis, particularmente em relação a temas sociais e políticos sobre os quais existem divergências profundas. *Seletividade* no sentido de se admitir que formas mais ambiciosas de integração estarão fora do nosso alcance enquanto durar esse atual clima de divergência aguda. Já não se pode persistir, como vem ocorrendo desde 1960, na tendência de buscar inspiração no modelo de integração europeu, que tem objetivos explícitos ou implícitos de um supranacionalismo com objetivos políticos. E, de fato, não se imagina que seja viável integrar economias de mercado com outras orientadas para o “socialismo do século 21”.

Essa é uma questão que coloca um desafio especial para países como o Brasil, com tendência a manter superávits comerciais permanentes com quase todos os vizinhos latino-americanos e que acreditou ter encontrado na integração energética a solução para equilibrar o intercâmbio com esses mesmos países. Ou seja, parecia fazer sentido que uma nação importadora de energia buscasse integração energética com vizinhos exportadores de energia. Além das razões de vizinhança, foi essa racionalidade que inspirou tratados como o de Itaipu com o Paraguai e o do gás com a Bolívia, ambos

datando dos anos 60. A ideia era construir uma rede de interconexões no coração das terras sul-americanas.

O problema é que todo projeto de integração energética traz vulnerabilidades ao gerar dependência em relação a um país estrangeiro. A contrapartida teria de ser a absoluta segurança jurídica, garantida idealmente por tratados de Estado. Assim se fez, mas nem os três tratados celebrados com a Bolívia foram capazes de evitar a nacionalização das jazidas da Petrobrás; como nem o tratado de Itaipu impediu sua reabertura por pressão paraguaia. Infelizmente subestimamos os riscos de lidar com países instáveis e imaturos. De todo modo, as recentes descobertas de petróleo e de gás do pré-sal tornam supérflua a hipótese de que acordos desse tipo venham a se repetir.

Finalmente, tempos como os de hoje recomendam a máxima *flexibilidade* nos dispositivos dos acordos de integração, de modo a lhes imprimir o caráter de um regionalismo autêntico e aberto. Tal recomendação parece se aplicar de modo especial a projetos como o Mercosul, em que se fixou um dos objetivos mais ambiciosos que se possa imaginar em matéria de integração comercial – a união alfandegária, em outros termos, o estabelecimento de uma barreira alfandegária comum a todos os associados em relação a terceiros. Em mais de 15 anos de existência, essa meta provou ser uma ilusão. Não seria impossível analisar alternativas de uma integração mais limitada, alternativas compatíveis como processo de divisão e divergência que caracteriza hoje a América Latina. À falta de convergência nos valores, fins e meios entre os países, melhor é renunciar à integração ambiciosa, porém inatingível, e nos contentar com uma integração viável, apesar de modesta.