



Análise de Conjuntura (nº 1, jan. 2007)
ISSN 1809-8924

Neste número

Novos ventos do sul: um breve ensaio de economia política contemporânea <i>Marcelo Coutinho</i>	2
A conjuntura colombiana nos cem dias de Uribe <i>Ingrid Sarti</i>	13

**Novos ventos do sul:
Um breve ensaio de economia política contemporânea**

Análise de Conjuntura OPISA (nº 1, janeiro de 2007)

Marcelo Coutinho
Coordenador Executivo do OPISA

O pragmatismo está de volta à América do Sul. Essa é a primeira constatação da mais recente mudança política vivida no continente. Inúmeros novos governos ascenderam ao poder nos últimos anos, em especial em 2006, sem o mesmo compromisso ou viés liberalizante acentuado nos anos 1990. Em contraposição à ideologia hegemônica, ao pensamento único das reformas estruturais em direção ao mercado, baseado na redução do papel do Estado na economia, atualmente observa-se um cenário mais pluralista, diversificado e, sobretudo, menos dogmático.

As novas lideranças sul-americanas em ascensão são menos homogêneas. Embora a maioria delas desconfie das políticas de privatização e desregulamentação unilateral de mercados, nem todas são estatizantes ou socialistas. Se, por um lado, elas têm maior compromisso social com a diminuição da pobreza e da desigualdade, por outro, nem todas rompem com os fundamentos econômicos herdados dos governos anteriores. Algumas chegam a adotar políticas chamadas heterodoxas, mas a maior parte dos países mantém sua ortodoxia com ajustes pontuais. E, finalmente, ainda que esses governos promovam uma revisão do passado liberal, com, por exemplo, a nacionalização de alguns setores estratégicos, a reformulação dos marcos regulatórios e até mesmo a recuperação de direitos perdidos em reformas trabalhistas e previdenciárias, não fazem isso de maneira uniforme.

Em termos bastante simplórios, não há hoje na região uma receita de bolo, uma fórmula pré-fabricada e generalizante, e muito menos um conjunto de idéias pró-mercado compartilhadas que, ao ser obedecido pelos governos, produz automaticamente desenvolvimento. Em vez disso, existem hoje na região grandes ambigüidades. Um governo pode, ao mesmo tempo, hostilizar politicamente os Estados Unidos e preservar as relações econômicas com este país, ou buscar a integração sul-americana quando também negocia um acordo preferencial com outras nações fora da região, ou ainda se dizer contra a privatização, mas reconhecer a importância dos investimentos privados. Vale notar que mesmo uma ação governamental mais dura, aparentemente apenas ideológica, como, por exemplo, uma renegociação de

contratos com empresas multinacionais ou a interrupção do pagamento das dívidas junto a organismos internacionais, exprime, na realidade, demandas e condições bastante objetivas enfrentadas pelos países. Em geral, existem restrições de ordem econômica e reivindicações de natureza social de difícil conciliação e das quais os governos não têm como escapar. Há uma dificuldade estrutural muito grande em compatibilizar sociedades carentes com estados endividados, num contexto de globalização e democratização política crescente.

A segunda constatação que se faz das mudanças políticas verificadas neste início de século na região é sua guinada à esquerda. Inequivocamente, salvo exceção, os partidos e as lideranças que executaram a agenda liberal estão hoje na oposição, perderam centralidade ou simplesmente desapareceram. Em seu lugar, surgiram novos governos de esquerda, centro-esquerda e nacionalistas, que formaram uma onda com tendências mais à diferenciação do que à homogeneidade política e econômica. Desse modo, não se trata de qualquer pragmatismo, ou de algum tipo desprovido de ideologia, mas de um pragmatismo de esquerda, com as mais diversas gradações e matizes, chegando a englobar inclusive algumas medidas como a privatização ou a abertura comercial. Isso ocorre porque, no pragmatismo, uma política não é boa nem ruim em si mesma, mas naquilo que ela pode gerar efetivamente de positivo ou negativo para o país. Isso significa que tais governos são capazes de tomar medidas liberais ou tidas como de direita em certas circunstâncias, e assumir posições mais genuinamente de esquerda em outras.

Essas variações de continuidade e mudança dependem do contexto e dos processos domésticos específicos de cada país. Alguns governos parecem mais radicais, enquanto outros são mais moderados. Não existe uma única explicação para isso. Parte significativa dessas diferenças provavelmente se deve ao sistema partidário e ao grau de inclusão política que acompanharam essas mudanças. Os países do Cone Sul são, em geral, politicamente mais inclusivos, seus partidos se institucionalizaram e seu sistema político logrou um patamar de maior estabilidade. Por outro lado, os partidos políticos nos Andes entraram em colapso na virada de século e seus Estados tiveram mais dificuldade em se democratizar e reproduzir a diversidade social, o que gerou mais polarização e crises institucionais. No entanto, isso não esclarece tudo. Existem outras variáveis relevantes como trajetórias históricas, complexidade da economia e mobilização social.

A América do Sul está hoje mais à esquerda e pragmática, a despeito da forma diversificada como esse fenômeno se manifesta caso a caso. O que, por um lado, pode parecer

excessivamente ideológico, reflete na realidade um comportamento realista frente às grandes pressões sociais, que não comportam outro tipo de atitude. E o que se apresenta fora do espectro tradicional da esquerda, corresponde, na prática, às limitações financeiras do Estado e às exigências de economias cada vez mais interligadas ao mercado global. Essa é uma calibragem fina feita por cada um desses novos governos eleitos, que, ao reconhecerem seus próprios limites, sabendo o que podem e não podem fazer, acabam forjando de maneira mais autônoma seus modelos políticos e econômicos pós-neoliberalismo.

Um dado importante para compreender este cenário tão complexo é o desempenho da economia nos últimos anos. Um quadro econômico internacional mais favorável, em especial o aumento de preços das *commodities*, tem permitido aos países da região uma melhor arrumação das contas públicas, da economia, e uma redução expressiva dos índices de pobreza e desigualdade social. Isso favoreceu algumas reeleições e ampliou os graus de liberdade, sobretudo dos exportadores de petróleo e gás natural, que tiveram valorizadas suas moedas de troca e, conseqüentemente, seu poder de barganha.

Merecem igualmente destaque dois movimentos internacionais mais recentes no tabuleiro central. O primeiro deles é o começo de entrada da China na América do Sul, seja por intermédio de investimentos diretos ou novas relações comerciais. O segundo é a vitória democrata no Congresso norte-americano, que configurará na maior potência do mundo um governo dividido e, por conseqüência, também mais protecionista nos próximos anos e com o qual os países da região estabelecem relações tradicionais e definem boa parte de suas políticas.

A expansão da China na região é diretamente prejudicial ao Brasil, que passa, com isso, a ter um forte concorrente na exportação de manufaturados para os vizinhos, onde justamente temos conseguido as nossas melhores relações comerciais. Já o protecionismo norte-americano, ainda que repercuta negativamente sobre certos setores da economia, pode significar um maior estreitamento de laços dentro da América do Sul, uma vez que os países até então em francos processos de negociação/ratificação de acordos comerciais com os Estados Unidos deverão agora mudar suas estratégias, voltando-se mais para a vizinhança ou a quem ofereça melhores opções. Curiosamente, ao contrário da interpretação vigente nos últimos anos, no final de todo esse processo o Brasil não ficou isolado na região. Muito longe disso, a tendência hoje é que a integração sul-americana avance sobre os escombros do projeto ALCA e a despeito de alguns tratados bilaterais de livre comércio.

A integração regional passa ainda por um momento de acomodação. O nacionalismo emergente tencionou as relações dentro do Mercosul, forçando revisões de acordos e recuos protecionistas. É nesse contexto que surge, por exemplo, o mecanismo de adaptação competitiva. O desequilíbrio nas relações comerciais a favor do Brasil já gerou fortes descontentamentos entre seus parceiros e a necessidade de se reformular o modelo de integração vigente, não obrigatoriamente com o abandono dos esforços comerciais, que devem continuar, mas com a introdução de dimensões mais produtivas e físicas, de onde partem iniciativas tais como a IIRSA, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o fundo regional de garantias.

Esses novos ventos que sopram na América do Sul constituem até certo ponto um cenário difícil para a integração comercial e para a harmonização de políticas macroeconômicas, tendo em vista a sua diversidade e caráter mais nacionalista. No entanto, ao mesmo tempo, apresentam uma excelente oportunidade para a Comunidade Sul-americana de Nações (Casa) enfim se firmar e para o Mercosul se expandir, desde que as portas eventualmente fechadas pelos Estados Unidos aos países menores sejam abertas pelo Brasil e não apenas pela Ásia ou a Europa. A continuidade do bom cenário econômico mundial e da América Latina, em especial, ajudará nesse desafio, sobretudo à medida que os Estados permanecerem readquirindo parte de sua autonomia e capacidade de investimento em parceria com o mercado. Porém, a coordenação política regional entre esses novos governos - facilitada, mas não resolvida pelo pragmatismo - será mesmo o fator decisivo. Sem uma coordenação inclusiva e eficiente, os ventos do sul poderão anunciar verdadeiras tempestades tropicais, e o que seria um ambiente ideal para a integração e o desenvolvimento democrático pode acabar em divisão de forças, recaídas autoritárias e crise.

Vale notar que nem todo pragmatismo é promissor, positivo ou responsável, assim como o esquerdismo não é garantia da solução definitiva dos problemas sociais. Em determinadas circunstâncias, excessos pragmáticos e posições políticas extremas podem se transformar, por exemplo, numa ameaça à democracia representativa. Isso é particularmente preocupante quando o Parlamento – instituição democrática por excelência - é posto na berlinda. O mais importante neste momento é aproveitar enquanto os preços das *commodities* estão altos para investir em infra-estrutura, recuperação do Estado, integração de cadeias produtivas, aprimoramento de competências, agregação de valor à riquezas produzidas e inclusão social com mais educação e menos pobreza e desigualdade, de modo que a região alimente um projeto sustentável de desenvolvimento a partir de um cenário político e econômico mais

estável. Nesse caso, os ventos do sul deixarão de ser passageiros e poderão afinal consolidar um salto na qualidade de vida da população.

Desenvolvimentismo esclarecido

Um tema sem o qual a compreensão da cena contemporânea sairia prejudicada é a crise vivida pelo multilateralismo e seus efeitos sobre a redefinição das estratégias de países sul-americanos. O desapontamento com a agenda liberal dos organismos financeiros internacionais (FMI e Banco Mundial), com a Rodada de Doha (OMC) e com a reforma das Nações Unidas (ONU) revela a falência ou grave crise de um modelo que se imaginava consolidado logo após o fim da Guerra Fria. A resistência dos países centrais em cooperar, cedendo espaços, respeitando soberania ou mesmo obedecendo, de fato, a decisões multilaterais já tomadas, desde um simples ganho de causa comercial a ações maiores como de guerra ou invasão, compromete a crença nas instituições internacionais globais e põe em dúvida o real interesse desses países no desenvolvimento da periferia.

Por um lado, a crise do multilateralismo impele os países para relações bilaterais e regionalizadas. Uma vez que as negociações globais ou hemisféricas não avançam, instala-se um clima de ceticismo quanto à institucionalização da nova ordem internacional e às possibilidades concretas de que os países em desenvolvimento possam ter mais acesso aos mercados centrais e maior participação em fóruns decisórios estratégicos como, por exemplo, o conselho de segurança da ONU. Diante desses obstáculos enfrentados na arena multilateral, cresceu a importância de acordos que envolvam menos atores, bem como de iniciativas no âmbito regional. Não à toa, fala-se mais hoje em acordos separados com a China, Japão ou com a Europa, no fortalecimento da integração regional sul-americana e na busca autônoma de saídas para o desenvolvimento que não passem pelo crivo e opinião de organismos financeiros internacionais. Enfim, uma intensa teia de relações globalmente fragmentadas se manifesta até mesmo na possibilidade, ainda que remota, de um acordo exclusivamente entre os países do sul.

Por outro lado, embora a introspecção do multilateralismo seja um fato, ainda que temporário, e que a legitimidade dos sistemas globais fique prejudicada, novas oportunidades também se abrem para os países emergentes, em especial o Brasil. Sem dúvida alguma, articulações como G20 na OMC ou o G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão) na ONU foram

decisivas para o estabelecimento de debates e correlações de forças internacionais menos desiguais, chegando mesmo a impedir retrocessos ou comportamentos seletivos por parte das grandes potências. Porém, ao não lograrem alcançar seus objetivos, há um arrefecimento das tensões regionais e um incentivo à diversificação econômica. Desse modo, ainda que as relações internacionais passem por um momento de fragmentação, fruto da crise multilateral, os países periféricos têm maiores chances de superar seus próprios dilemas e dificuldades.

Na América do Sul, desde que o Brasil acelerou seu ímpeto por uma vaga permanente no conselho de segurança da ONU, países vizinhos, sobretudo a Argentina, sua maior parceira, sentiram-se muito incomodados. Esse desconforto contaminou outras áreas de política e gerou resistências para a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), associadas também a disputas domésticas. A idéia do Brasil como líder e representante da região em um fórum de segurança, principalmente, sempre foi vista com grande desconfiança por razões muito simples: o Brasil já é grande demais para introduzir um elemento de assimetria na região como esse. Portanto, a candidatura brasileira é antes fonte de problemas e desentendimentos do que de soluções para a integração, o que não significa dizer que essa antiga demanda do país não seja legítima. Sem dúvida alguma, a dimensão real e simbólica já alcançada pelo Brasil o credencia para o assento permanente e para outros cargos internacionais relevantes. A questão é que isso gera suscetibilidades locais. Além disso, não existe “liderança natural”, realidade esta que o Brasil tem aprendido ultimamente. Uma liderança é construída, custosa e pressupõe liderados que, por sua vez, ganham algo em troca com esse tipo de relação. Ou seja, mesmo que o Brasil mereça mais peso nas instituições internacionais, isso só se tornará viável se houver o respaldo da região.

Assim como a paralisia da reforma na ONU atenua desconfianças regionais, o fracasso da Rodada de Doha impulsiona os países periféricos para sua diversificação econômica, numa guinada para modelos mais endógenos de desenvolvimento. Uma vez que o comércio com os países centrais não é liberalizado e que o valor das *commodities* continua em alta, os países sul-americanos gozam de fortes incentivos para sua própria industrialização. Embora não tenham o acesso desejado ao mercado do primeiro mundo para seus produtos agrícolas, dificultando, assim, o crescimento da área, esses países tampouco sofrerão com as reduções tarifárias no setor industrial, podendo traçar de maneira mais independente suas estratégias. Desse modo, é possível se assistir nos próximos anos um surto de industrialização na América do Sul, ainda que localizado. O maior problema para que isso ocorra está no baixo volume de investimentos produtivos, especificamente, em infra-estrutura. Poucos estados

sul-americanos, como a Venezuela e o Chile, dispõem atualmente de recursos para o investimento público. Na maioria dos casos, há uma grande dependência dos investimentos privados, que, para ocorrerem, necessitam de maior segurança jurídica, estabilidade política, econômica e a superação de gargalos, sobretudo no campo energético.

A fragmentação das relações internacionais e a ascensão de governos mais nacionalistas e de esquerda não acabam com o processo de liberalização em curso já há algumas décadas na região, mas certamente deve discipliná-lo. No geral, o Estado não tem como recuperar o mesmo papel que desempenhou no passado por causa de limitações financeiras e de todas as mudanças pelas quais passou o mundo no fim do século XX. Mesmo as experiências recentes de maior recuperação das responsabilidades econômicas e sociais como na Bolívia, e provavelmente também no Equador, depende em última análise do capital privado externo. A única exceção é mesmo a Venezuela, que conta com um grau de autonomia singular, mas, ainda assim, completamente vinculado à exportação de petróleo, o que exige igualmente deste país um esforço de produtividade e diversificação econômica no sentido de diminuir vulnerabilidades futuras.

Em linhas gerais, a liberalização mundial foi caracterizada desde os anos 1970 pela abertura dos fluxos de capitais, concentração dos sistemas financeiros, surgimento de novos agentes nesse tipo de mercado, reduções tarifárias, redefinições programáticas dos organismos internacionais, uma nova divisão do trabalho e concentração geográfica da produção industrial de alta tecnologia e serviços, como, por exemplo, semicondutores e biotecnologia, em comparação à produção de conteúdos com menor valor agregado, que vão de automóveis, elétricos e eletrônicos, até a indústria têxtil e a agroindústria. Essa liberalização, que também atingiu fortemente a América do Sul, principalmente nos anos 1990, remodelou a ordem econômica internacional de tal forma que hoje é muito difícil imaginar uma ruptura generalizada ou um simples retorno ao *status quo* anterior. Essa dificuldade de mudança resultante de uma trajetória dependente é mais conhecida na economia e na ciência política como *path dependence*, ou *increasing returns*. Na medida que se caminha em uma determinada direção e novas práticas vão se sedimentando, o custo de um desvio ou volta ao estágio original cresce, o que significa dizer que a globalização econômica é hoje em dia um fato irremediável, de improvável retrocesso e algo com o qual todos os países precisam lidar, independentemente da existência de estratégias diferenciadas.

A disciplina imposta ao processo estrutural de liberalização é bastante variada. Em alguns países há uma revisão ampla e de onde são originadas medidas de nacionalização, protecionismo e maior participação do Estado. Em outros países, essa disciplina se reduz a interromper privatizações e aberturas comerciais, além de estabelecer marcos regulatórios menos delegativos. Há ainda casos em que a liberalização é topicamente disciplinada, como, por exemplo, no controle do fluxo de capitais. Enfim, são inúmeras as formas práticas de subordinar a desregulamentação aos interesses e estratégias nacionais, sem a adesão ideológica notabilizada na década anterior. Mas, em que pese os esforços recentes de reconstruir a capacidade de financiamento e coordenação do Estado, isso ainda está muito longe de comprometer o mercado global ou reverter uma tendência de liberalização característica do mundo contemporâneo, que há quase quatro décadas sugere uma nova etapa do capitalismo.

Em outros trabalhos já alertei para as dificuldades de fazer convergir esse processo de liberalização econômica com outros movimentos simultâneos de democratização política. É possível uma convergência entre esses dois processos, mas ela não é espontânea como imaginaram os liberais. Mesmo que o neoliberalismo tenha declinado, as dificuldades dos estados sul-americanos permanecem junto a uma tendência internacional cada vez maior de predominância dos mercados. Por outro lado, as populações desses países tornaram-se menos dependentes, quebraram laços de dominação, não estão mais subordinadas e nem se sentem tão ameaçadas como no passado oligárquico e autoritário. Na realidade, o Estado nunca precisou estar mais próximo da população para obter legitimidade quanto neste início do século XXI. Contudo, os recursos que esse Estado dispõe são menores, fazendo-o pouco a pouco perder a credibilidade e a crença social. Para fazer frente a esse processo, o Estado procura, ainda que muito lentamente, transferir renda para os setores e as regiões mais pobres. Daí a contradição de que em um Estado liberal a carga tributária cresça exponencialmente.

Portanto, embora exista um forte abatimento no ritmo da liberalização ou mesmo uma tentativa de retorno para uma estratégia desenvolvimentista, o Estado continua dependendo muito do mercado para sustentar suas políticas redistributivas. O Estado delega a produção ao Mercado, mas amplia suas próprias responsabilidades sociais. Essa é a transformação de um Estado eminentemente produtor em um o Estado redistribuidor, observado em grande parte da América do Sul e ainda não examinado com a devida atenção.

Uma espécie de desenvolvimentismo esclarecido acaba, assim, surgindo ao mesclar-se com práticas liberais e novos anseios democráticos. No desenvolvimentismo esclarecido, não há grandes privatizações e choques de abertura comercial, mas em algum nível o processo de liberalização continua. Essa não é obrigatoriamente uma situação transitória que pode evoluir para o fim do desenvolvimentismo e a hegemonia de algo genuinamente distinto, ainda não experimentado por esses países. Tampouco sugere a possibilidade de consolidação do neoliberalismo, tendo em vista tendências também à democratização que o fizeram declinar. Antes disso, o desenvolvimentismo esclarecido pode ele mesmo representar a síntese de um novo paradigma de Estado em países periféricos.

A estrutura de poder, por sua vez, também é sensível a todas essas mudanças. Não obstante sua nova configuração não estar muito definida, já apresenta alguns aspectos salientes. A decadência dos partidos tradicionais, das velhas oligarquias, e o enfraquecimento das forças de centro-direita são apenas alguns desses traços. É verdade, então, que o povo passou a protagonizar a política e que está hoje mais independente e cioso dos seus interesses. Porém, apesar dos setores populares comandarem o processo político e não mais o contrário, como aconteceu na maior parte do tempo na história latino-americana, cabe perguntar: a política ainda importa? Isto é, ela é capaz de atender ao comando do povo efetivamente não só nas eleições? E quando isso é possível? Aparentemente é possível apenas quando existem condições estruturais objetivas relacionadas ao capitalismo.

Sem a ajuda do mercado, é virtualmente impossível a América do Sul se desenvolver. Mas apenas com o mercado esse sonho também parece duvidoso, como ficou claro nas profundas crises econômicas de início de século, após tantos anos de reformas liberais. Na realidade, o protagonismo popular tem, de fato, um potencial de se transformar em uma ameaça à democracia representativa caso o Estado não se recupere e suas instituições demonstrem falência irreversível. Por isso, algum equilíbrio variável entre Estado, mercado e sociedade se faz necessário. Do contrário, a democracia, o desenvolvimento econômico ou ambos sairão prejudicados. A sensação de que o poder de mudar um estado de coisas abandonou as instituições tradicionais da política, alojando-se nas ruas e nos mercados globais, coloca o Estado democrático em cheque.

O desenvolvimentismo esclarecido se apresenta como um via pragmática para restaurar a confiança no futuro da região. Esse conceito, no entanto, precisa se afastar da inspiração no despotismo esclarecido, tornando-se mais democrático e menos liberal em sua versão sul-

americana moderna. Isso significa promover o crescimento econômico com democracia, distribuição de renda e o respeito ao meio ambiente, três fatores ausentes ou pouco importantes no velho desenvolvimentismo. Além disso, a coordenação entre o mercado e a sociedade deve ser feita pelo Estado com planejamento, mas de maneira pluralista e compatível com um mundo globalizado, a partir de parcerias público-privadas, co-gestão, concessões, câmaras setoriais, audiências públicas e acordos tripartites.

Já no plano externo, a fragmentação das relações internacionais, ao invés de levar à retração ou ao obscurantismo, deve fomentar instituições e instrumentos inovadores, como, por exemplo, um banco de fomento, uma agência de investimentos e risco ou mesmo um fundo monetário sul-americano, com base no acúmulo já obtido de reservas internacionais. Iniciativas como essas, para um modelo esclarecido de desenvolvimento, mais consciente das restrições aos estados periféricos e dos enormes desafios que têm pela frente, são capazes de concretizar um padrão de integração regional mais produtivo e solidário. Mas, para tanto, é preciso evitar que desdobramentos no âmbito doméstico que escapem ao desenvolvimentismo esclarecido, seja pelos extremos liberal ou socialista, atrapalhem a harmonização de políticas e a estabilidade regional, comprometendo, assim, uma oportunidade singular na história da América do Sul. Dificilmente será possível integrar economias de mercado com economias socializadas, ou conciliar democracias representativas e mesmo as participativas com regimes políticos sem alternância no poder, oposições fortes, contrapesos institucionais e respeito às minorias.

A economia política liberal subestimou a variável democrática e foi surpreendida pelas urnas. O mesmo pode ocorrer com as racionalidades desenvolvimentistas que menosprezem a força do capitalismo globalizado e negligenciam os limites dos estados menos desenvolvidos. Tal qual o povo, os liberais de hoje, sobretudo os grandes conglomerados financeiros, não são instrumentalizáveis por governos nacionalistas como nos anos 1940 ou 1950. Qualquer projeto de crescimento de longo prazo precisará contar com o mercado. Sem este, a economia não terá o desempenho e a diversificação produtiva desejáveis, o que cedo ou tarde seria percebido pelos movimentos sociais. O aprofundamento da democracia e a revalorização de uma cultura política cívica observada recentemente na América do Sul são fatores bastante alvissareiros, porém, igualmente exigentes para a direita e a esquerda política. Um eventual desapontamento popular com os resultados econômicos e sociais ao final dos novos mandatos presidenciais teria conseqüências negativas de grandes dimensões. Felizmente, em termos gerais, salvo

eventos extraordinários e a hipótese de abandono do pragmatismo, 2007 deve ser um ano bom para a região.

Referências anteriores

Crises Institucionais e Mudança Política na América do Sul. Tese de Doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ (2005).

Agenda Política Sul-Americana: mudanças e desafios no início do século XXI. Livro no prelo, Editora FUNAG (em parceria com Maria Regina Soares de Lima).

Democracias Andinas: chegando tarde à festa? *Revista de Ciências Sociais, Dados* (prelo).

Movimentos de Mudança Política na América do Sul Contemporânea. *Revista de Sociologia e Política, RSP* (no prelo).

Integração Moderna. *Análise de Conjuntura OPSA*, nº. 1, janeiro de 2006 (em parceria com Maria Regina Soares de Lima, IUPERJ). Também publicado em espanhol na *Revista de Economía Heterodoxa*, Ano 5, nº 5.

Globalização, Regionalização e América do Sul. *Análise de Conjuntura OPSA*, nº. 6, maio de 2005 (em parceria com Maria Regina Soares de Lima).

A conjuntura colombiana nos cem dias de Uribe

Análise de Conjuntura OPSA (nº 1, janeiro de 2007)

Ingrid Sarti*

Entre os poucos resultados à margem da nova onda de esquerda que atingiu as praias latino-americanas nas eleições presidenciais de 2006, a Colômbia, o México e o Peru elegeram candidatos identificados com modelos tradicionais de gestão herdados da era neoliberal dos noventa e dependentes de uma política externa alinhada aos interesses norte-americanos. Contudo, o cenário político foi alterado, posto que a oposição, embora derrotada, emerge fortalecida e com projeto de mudança para 2010, agregando um conjunto de organizações incipientes, cujos protagonistas são as massas urbanas e rurais que têm sido vítimas da exclusão social e política no continente. A maré transformadora cede espaço para as distintas lideranças de Gavéria na Colômbia, Lopes Obrador no México e Humala no Peru, cada um à sua maneira representante da insatisfação com a pobreza, as desigualdades e a ausência de direitos universais que permanecem na América Latina pós-noventa.

Neste artigo, a mirada se dirige para a Colômbia do reeleito presidente Álvaro Uribe, que completou cem dias de seu segundo governo em novembro. Não obstante, é inevitável retomar temas estruturais que se cruzam. Temas que atravessam a narrativa histórica e desembocam invariavelmente na abordagem da violência, da instabilidade dos marcos jurídicos e das profundas desigualdades estruturais.

A Colômbia em perspectiva

Uma peculiaridade da vida política colombiana é a longa coexistência de um exacerbado conflito armado com a normalidade institucional própria do arcabouço liberal representativo. Ao contrário do que acontece na história da quase totalidade dos países na América do Sul, foram exceção os golpes de Estado. A dominação oligárquica foi preservada mediante a continuidade de uma monocórdia alternância de liberais e conservadores no poder e pela

* Cientista política. Programa de Pós-graduação em Ciência Política – PPGCP. IFCS/UFRJ. Agradeço a colaboração de Karla Vaz Cavalcanti. Um agradecimento especial ao cientista político colombiano, Alejo Vargas, pela generosa interlocução.

divisão e atrelamento do eleitorado a estes grupos com alta fidelidade e tradição, forjadas pelo clientelismo e uso do aparelho do Estado. Ou seja, a ordem institucional conviveu com a corrupção, a violência social, a pobreza e a brutal repressão ao protesto social como ingredientes de seu modelo de modernização.

Durante um século, desde a origem dos partidos colombianos em meados do século XIX (1848) até o “tratado de paz” representado pela Frente Nacional (1958-1974), e mesmo depois, com o progressivo dismantelamento da Frente até a Constituição de 1991, os partidos Liberal e Conservador exerceram o poder alternadamente por períodos mais ou menos prolongados, mediante o uso da força, da violência, ou como resultado da divisão interna do partido governante. Não obstante, desde o final dos oitenta, o bipartidarismo colombiano histórico confronta-se com a tentativa de emergência de novos partidos.

Porém, as mudanças institucionais ocorrem numa dinâmica atravessada pela ascensão do crime organizado, cujos recursos e estratégias operam também no plano da institucionalidade política. Após o desmonte da Frente, em 1974, e até a Constituição de 1991, a configuração de alianças entre as velhas elites agrárias, narcotraficantes e paramilitares nas regiões de maior violência política resultou em profunda transformação das práticas políticas, com a presença de novos atores vinculados à economia ilegal e ao crime organizado subitamente promovidos a lideranças políticas locais em disputa pelo voto. Essa relação complexa, tensa e contraditória parece ter tido pouca duração e levado à destruição mútua dos atores, suficiente porém para inscrever na trajetória do Partido Liberal-PLC, então hegemônico, a marca de associação à violência agrária, ao narcotráfico e ao paramilitarismo.

Portanto, os problemas cruciais de segurança e de desigualdades sociais enfrentados na atualidade pelo governo Uribe vêm de longa data e desde sempre denotaram a fragilidade do Estado no controle territorial e na implementação de políticas sociais. Desde a Constituição de 91, no entanto, esse modelo dá indícios de esgotamento e vem sendo questionado inclusive no interior das elites governamentais.

A despeito de sua histórica vigência na política colombiana, essas questões se apresentam de modo próprio no segundo governo Uribe, quando encontra uma conjuntura interna distinta, inclusive, daquela que o recebeu em 2002.

A reeleição e o estilo de Uribe

Uribe não poupou esforços junto à sua ampla base no Congresso, em 2005, para reformar a Constituição de 1991 com o propósito de fazer voltar a valer o mecanismo de [reeleição presidencial](#). E, em maio de 2006, o presidente foi reeleito com 62% dos votos válidos em primeiro e único turno, uma porcentagem superior a que teve na gestão 2002-2006 (53%).

A percepção positiva do comportamento da economia e a imagem pública de um presidente preocupado com a paz social foram fundamentais para que Uribe conseguisse o apoio popular no seu primeiro mandato, quando o projeto de Segurança Democrática se instalou como prioridade de governo. Uribe soube desfrutar dos êxitos relativos à redução das taxas de homicídio, que ocorre desde 1991, porém foi mais acentuada no período 2002-2006. Enquanto em 2002 era de 66 por cada 100 mil habitantes, atualmente é de 39, o que significa uma redução de 100 mil homicídios em três anos. Além disso, entre 2002 e 2005 o número de seqüestros passou de três mil a 800.

O [estilo pessoal](#) do presidente tido como aquele *que está próximo aos problemas dos cidadãos e que os escuta* influenciou na decisão dos eleitores. Destacaram-se os [conselhos comunitários](#), uma iniciativa de estabelecer o contato direto com os cidadãos tornada grife de Uribe, que percorre os municípios colombianos aos sábados consultando a população sobre suas demandas. Apesar de serem considerados espaços ilegítimos pelos movimentos organizados, particularmente pelos de origem [indígena](#), os conselhos comunitários como mecanismo de governo parecem ter grande acolhida entre os eleitores.

O reconhecimento popular da boa vontade do mandatário para enfrentar os desafios é inegavelmente um trunfo que conduziu Uribe até as portas do segundo mandato, pois conseguiu manter altos índices de aprovação a seu governo, em torno de 70%, nas pesquisas do período 2002-2006.

Mas a tarefa que tem pela frente agora é de mostrar resultados. Até o presente momento, eles nem remotamente correspondem às expectativas de paz e desenvolvimento social que a sociedade colombiana expressa, de distintas maneiras, nas urnas, nas cidades e nos campos. Recentes pesquisas (Gallup 26-28 de outubro) já revelam uma queda de 11 pontos na aprovação ao governo e o maior nível de rejeição que o presidente já obteve (24%) na avaliação dos cem dias de Uribe. O descontentamento reflete-se particularmente nos dois

temas que foram estratégicos para a reeleição: a segurança democrática e a política econômico-social.

No plano da institucionalidade democrática propriamente dita, os cem dias de Uribe, também apontam dificuldades de aprovação dos projetos governamentais em tramitação no Congresso e revelam certo grau de turbulência na relação entre os poderes, acentuada pela crise no interior do Judiciário. Aguarda-o ainda um contexto internacional no qual a chamada “guerra contra o terrorismo” do governo Bush perdeu a centralidade e as garantias de aprovação do TLC com os EEUU são menos claras no Congresso americano sob liderança democrata.

Cada um desses temas merece um breve olhar que procure captar os obstáculos que Uribe têm a enfrentar em um horizonte de busca de paz social e institucionalidade democrática.

Um governo pela paz

Na avaliação de Vargas, a [principal crítica](#) à política de segurança democrática reside na sua improvisação, na dificuldade de consolidação como política de Estado e, mais grave, na falta de uma estratégia de superação do conflito interno armado como condição de consolidação de uma real democracia. Mérito indiscutível teve Uribe ao se ter distanciado da abordagem do “terrorismo” à Bush e ter reconhecido o conflito interno armado como núcleo central da violência social e política. Foi um passo importante. O presidente sabe que a aprovação da política de Segurança Democrática, nos planos nacional e internacional, requer uma demonstração inequívoca de seu compromisso com os direitos humanos. Às vésperas da reeleição, o [Alto Comissariado da ONU](#) foi porta-voz da demanda que reúne a oposição democrática, dentro e fora da Colômbia. *Pede para o Estado colombiano acabar com os vínculos entre as forças estatais e os paramilitares; adotar um plano de ação a favor dos direitos humanos; abrir as investigações sobre desaparecimentos e execuções extrajudiciais; atacar a pobreza e lutar contra a impunidade.* No entanto, esse compromisso esbarra na ambigüidade de Uribe ao conduzir o processo de desmobilização das milícias paramilitares, as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUCs), o que remete à velha cumplicidade do presidente - desde sua gestão no governo da Antioquia (1995-1998) - e revelada mais uma vez pelo estrondoso apoio que os paramilitares lhe conferiram na eleição presidencial de 2002.

Várias das decisões tomadas por Uribe nesses cem dias acentuam o temor da oposição de que prevaleça a tendência a tratar de forma militarizada o conflito interno. A expectativa dos colombianos neste campo é que o segundo governo Uribe resolva os dois problemas cruciais para a segurança democrática: a definitiva desmobilização das autodefesas, prometida desde a campanha de 2002, e o fim do conflito interno armado mediante uma solução política negociada com as guerrilhas. Cabe constatar, porém, como ponto de partida, que são problemas de natureza distinta, que requerem, portanto, diferentes estratégias.

As Autodefesas e o poder paralelo

A desmobilização das AUCs não constitui questão de paz. As milícias são instrumento de poder do Estado, formaram-se no seu interior, seu braço armado ilegal, porém integrante da ordem institucional. Sua desmobilização definitiva é portanto condição não só da legitimidade da Força Pública, como do funcionamento do pleno Estado de Direito.

De uma origem, que remete à aliança com as oligarquias na repressão do movimento camponês até à atual etapa de poder econômico adquirido como resultado da cumplicidade com o narcotráfico, as Autodefesas consolidaram uma violenta força militar no interior do Estado, que se organizou inclusive a ponto de ocupar postos nas administrações municipais e alcançar representação no Congresso. Contudo, apesar das denúncias de longa data sobre os vínculos dos paramilitares com aproximadamente 35% dos membros do Legislativo — freqüentes até em textos acadêmicos como os de [Echandía e Bechara](#), [Leal](#) e [Betancour](#) e confirmadas pelos próprios líderes das AUCs — os nomes dos deputados nunca tinham sido revelados publicamente. Pela primeira vez, em janeiro de 2006, cinco deputados que pretendiam se candidatar às eleições de março foram expulsos de dois partidos uribistas sob a acusação de envolvimento com os “*paras*”.

Os efeitos do caráter nebuloso dessa relação agravam a tentativa de aplicar a [Lei de Justiça e Paz](#) que serve como marco jurídico para o processo de desmobilização das AUCs. A proposta da Lei de Justiça e Paz foi apresentada como “alternativa penal”, ao final de 2003, com o objetivo de atrair as AUCs para o processo de paz, porque seus integrantes não aceitavam as penas previstas pelo Código Penal Colombiano – como pena máxima de 60 anos de prisão – às quais estariam sujeitos. Enviada pelo presidente em julho de 2005 e aprovada pelo Congresso no mês seguinte, logo gerou um processo de entrega das armas por

parte de mais de 30 mil paramilitares (contrariando a previsão de menos de 20 mil) recebendo, cada um, um salário mínimo como parte do acordo.

Contudo, o processo de desmobilização é provisoriamente suspenso quando, em 18 de maio de 2006, a Corte Constitucional declara a Lei de Justiça e Paz “exequível com condições”. Determina que ela seja modificada em algumas partes e decide reencaminhá-la ao Congresso para que sejam definidos os aspectos legais de sua aplicação. O ângulo mais polêmico da legislação é o enquadramento das ações das Autodefesas como delito político, na medida em que considera os paramilitares “rebeldes políticos”, ao contrário dos guerrilheiros, que, como os narcotraficantes, são considerados “terroristas” (Plano Colômbia/[Plano Patriota](#), 2002). A atribuição desse estatuto político é condição imposta pelos paramilitares para negociar o processo de paz com Uribe porque permite afastar o risco de sua extradição, vez que muitos deles são envolvidos com o narcotráfico. O paradoxo está no fato de a Lei de Justiça e Paz promover o desarmamento das Autodefesas justamente porque não garante a reparação dos crimes contra a humanidade de que elas são acusadas. Por essa razão, a aprovação da Lei provocou uma série de críticas por parte de grupos de direitos humanos da Colômbia e de organizações internacionais, que pedem sua reforma.

Os paramilitares temem que, sob pressão internacional, os termos do acordo de paz não sejam mantidos. Aos cem dias de governo, o chefe paramilitar Vicente Castaño acusa Uribe de violar os acordos de paz por não se comprometer a preservar o estatuto de delito político que impede a extradição das lideranças paramilitares. Contudo, Uribe reafirma seu compromisso e alerta a bancada uribirista sobre a importância da tramitação da segunda etapa da Lei de Justiça e Paz. Essa tarefa é, pois, mais um desafio para o governo Uribe no Congresso.

O conflito interno e as Farcs

O processo de paz com os grupos armados guerrilheiros finca raízes na violência social e configura uma conflagração de caráter também econômico e político, no contexto de uma guerra civil que já dura décadas e cujo fim é grande aspiração dos colombianos. São profundos seus efeitos na população, que reivindica o respeito aos direitos humanos de prisioneiros e seqüestrados em manifestações de ampla ressonância internacional — os “acordos humanitários”.

Sem dúvida, o governo Uribe introduziu mudanças no processo de negociação de paz e a guerrilha revela-se sensível aos novos rumos da política, principalmente com o resultado das urnas, que reúne a esquerda no agrupamento *Polo*. As transformações políticas na América do Sul com a chegada ao poder de governos de esquerda pela via eleitoral e o triunfo de governantes “alternativos” em 2003 — como no caso da prefeitura de Bogotá — teriam funcionado como estímulo ao abandono da clandestinidade e à esperança de viabilidade da participação política.

Não obstante os avanços, o tema dos “acordos humanitários” é um ponto nevrálgico que a política de segurança democrática ainda enfrenta sem êxito e com sérios riscos de pôr a perder as poucas conquistas obtidas. Implica, basicamente, na troca (*canje*) de prisioneiros pelos reféns nas mãos das guerrilhas.

Entre os muitos ângulos que fazem desta uma questão tão complexa, cabe lembrar as diferenças entre os dois grandes grupos guerrilheiros. O [ELN](#), atualmente com 5 mil integrantes, mais propenso a deixar a clandestinidade, está em fase avançada de negociação com o governo. Diante do processo de negociação com o ELN, o novo Congresso deverá cogitar, inclusive, de uma possível legislação que corresponda ao acordo, pois os insurgentes não reconhecem um espaço para eles na Lei de Justiça e Paz.

O caso mais complicado é em relação às Farc e seus quase 17 mil integrantes, que operam nas regiões de fronteiras em dimensões típicas de um poder paralelo, muito mais estruturadas com apoio dos recursos advindos do narcotráfico. As práticas de minar os territórios, recrutar menores de idade e deslocar as populações, além dos seqüestros de celebridades, equiparam-se em violência às ações militares oficiais, que incluem ataques aéreos indiscriminados, utilização de crianças como parte da rede de informantes, bloqueios de transportes e alimentos à população, etc. Qualquer negociação de paz tem como condição que os grupos armados ilegais desistam dos seqüestros, da extorsão, dos ataques à população civil e deixem de minar os territórios.

Na avaliação de Vargas, é preciso que o novo governo adote uma política de solução negociada que ao mesmo tempo estruture solidamente o processo avançado de aproximação com o ELN e permita viabilizar o [“acordo humanitário”](#) como porta aberta para o processo de diálogo com as Farc. Até porque as Farc também declararam sua disposição para um acordo humanitário. Se pensarmos que nas eleições legislativas de março de 2006 uma

ofensiva das Farc em 12 dos 32 departamentos do país deixou pelo menos 35 mortos em três semanas, é fácil concluir que essa boa vontade é recente. Nos últimos meses, porém, o governo e as Farc têm discutido um acordo para troca de 58 reféns por cerca de 500 guerrilheiros presos.

A ambigüidade de Uribe na condução do processo de paz, que pode ter sido favorável à sua imagem conciliatória no primeiro mandato, já não parece se sustentar no contexto atual de aumento de pressão pela solução dos conflitos armados. Espera-se que o presidente não justifique o temor de seus opositores e seja capaz de retomar as negociações de paz consolidando a “troca humanitária” como condição para o fim da guerra civil.

Políticas sociais e de ciência e tecnologia

A política social de Uribe também foi pilar de sua plataforma de governo, ao lado da segurança democrática. Contudo, não há indícios que o desenvolvimento social e os investimentos em educação, ciência e tecnologia sejam uma prioridade do segundo governo.

Em 2005 o crescimento da economia colombiana alcançou 5,2%, o nível mais alto da última década, superior ao crescimento médio da América Latina e de países como Brasil e México. Contudo, como foi praxe nos governos neoliberais dos anos noventa, isso não se traduziu em redução do desemprego nem da pobreza na Colômbia. Apesar de o Informe de Desenvolvimento Humano (IDH) do [PNUD](#) afirmar que hoje a Colômbia está menos pobre, a pobreza e as profundas desigualdades sociais mantêm-se em seus elevados patamares históricos, a despeito de redução da linha de pobreza em 7,8 pontos entre 2002 e 2006. Os dados são mais impressionantes se pensarmos que os pobres na Colômbia são 49% da população e os que vivem abaixo da linha da pobreza 14,7%, e que a pobreza é mais aguda entre as populações rurais e indígenas, de onde emergem os movimentos armados desde a década de 1950 do último século.

É fácil entender, então, porque a política de segurança não pode ser dissociada de uma vigorosa política social de âmbito nacional. Contudo, tudo indica que a política social tenha sido relegada a segundo plano, quando o próprio presidente pede que o Congresso considere prioritária a votação das reformas de cunho econômico, que servirão para gerar mais recursos voltados ao investimento no Plano de Segurança Democrática. Nestes cem dias de segundo

governo Uribe, a agenda do Legislativo foi exclusivamente dedicada a debate e votação das reformas dessa ordem, enquanto aguarda na fila de prioridades, por exemplo, a votação da reforma da Lei 100, de 1993, que pretende melhorar o sistema geral de saúde do país.

No que diz respeito à educação, a comparação das prioridades em termos de gastos públicos também beneficia a segurança. Os dados oficiais indicam que, no período 2002-2006, enquanto o número de militares cresceu mais de 64% e o número de policiais em quase 30%, a taxa de crescimento do magistério público sequer alcançou metade dessas cifras, e seu número oficial foi superado em mais de 60 mil pessoas pelos militares. Além disso, a política de "*Revolución Educativa*" – que faz parte do Plano Nacional de Desenvolvimento 2002–2006 da mesma forma que a Segurança Democrática, traduziu-se na fusão de instituições, na privatização do ensino e no congelamento do quadro docente. Nesse sentido, seguiu a tendência dos governos anteriores de privilegiar a ampliação da quantidade de escolas e de vagas. Segundo dados oficiais, desde agosto de 2002 foram criadas mais de 750 mil novas vagas na educação primária e secundária, e a cobertura na educação básica e média passou de 82% para 85%. No processo, contudo, houve descuido na qualidade da formação e renovação dos quadros docentes e, como consequência, queda na qualidade da própria educação formal ministrada, segundo [críticas](#) de especialistas da área.

O percentual do PIB no orçamento destinado a pesquisa e desenvolvimento é de 0,6%, patamar comum na América Latina. Contudo, há risco que o quadro piore caso seja aprovado o atual texto da reforma tributária, considerado nocivo ao desenvolvimento da ciência e tecnologia do país, que propõe sobretaxar com impostos de 10%, por exemplo, a importação de livros e revistas científicas, as doações realizadas para universidades e centros de pesquisa, e inclusive os prêmios ganhos por cientistas colombianos no exterior. Também elimina a dedução de 125% no investimento em projetos reconhecidos pelo [ColCiencias](#) (instituto colombiano responsável pelo desenvolvimento da C&T no país) como sendo de caráter científico ou tecnológico. “Em breve, o pouco que há em ciência e tecnologia tende a desaparecer, o que será um golpe mortal às expectativas de desenvolvimento nacional”, declarou em [artigo](#) o vice-reitor de pesquisa da Universidade de Antioquia, Alfonso Monsalve.

Um Legislativo em tumulto

Nessas eleições de 2006, pela primeira vez vigoraram as normas impostas pela legislação conhecida como a Reforma Política Constitucional de 2003, que se fundamenta no fortalecimento dos partidos mediante a implementação de vários mecanismos, entre eles a cláusula de barreira, segundo a qual os assentos no Congresso serão distribuídos entre os partidos que obtiverem pelo menos 2% dos votos (cerca de 200 mil). A drástica redução do número de partidos políticos — atualmente são 20, contra 61 que existiam no final da década de 1980 — pode ser considerada um efeito imediato das novas regras. Estima-se que a reforma partidária constitua um passo importante, embora incipiente, no processo de democratização dos partidos e do sistema partidário, estabelecendo as condições virtuais para a consolidação de novas opções políticas.

Uribe começa o governo com o respaldo de uma forte bancada parlamentar que lhe é, pelo menos em tese, amplamente favorável — nas eleições representativas de março, a coalizão uribirista obteve pela primeira vez o controle de 63% das cadeiras no Senado e 53% na Câmara. Com o resultado da eleição, chegou-se a dizer que Uribe havia provocado um verdadeiro terremoto político ao obter maioria absoluta em ambas as Câmaras. Falava-se, então, do “rolo compressor uribirista”, que não só iria ocupar todos os cargos que estivessem em jogo no Congresso, mas que também levaria adiante e sem problemas a agenda presidencial do segundo mandato. Contudo, a falta de coesão programática e ideológica entre os agrupamentos que compõe a maioria uribirista, formada por uma variedade de interesses corporativos e originada em grande parte pela expectativa eleitoral imediata, autoriza a previsão de que o apoio legislativo não será conferido sem conflitos que poderão criar obstáculos à governabilidade no segundo mandato de Uribe.

Transcorridos os cem primeiros dias governo, é inegável que obter a aprovação da agenda de reformas propostas pelo Executivo será uma tarefa árdua. A insatisfação com o o rateio dos cargos no governo tem sido demonstrada no Congresso mediante a velha prática de adiamento ou lentidão na votação das propostas apresentadas pelo governo, muitas vezes sob o pretexto de que “não há clima” (*no hay ambiente*) para as discussões.

É esse o quadro que Uribe terá de reverter para conseguir aprovar as reformas que constaram de sua plataforma de campanha da reeleição. Além de deixar desnorteada sua própria base

aliada, as primeiras iniciativas do governo levam a oposição a reafirmar seu temor de que Uribe busca acumular um poder exagerado. Confirmam também a suspeita de que o presidente privilegia em excesso a dotação orçamentária da Defesa, em detrimento das questões sociais.

O presidente assume o segundo mandato anunciando a prioridade de dois projetos de reforma constitucional que considera fundamentais para a sustentabilidade fiscal e para o aumento de investimentos necessários à continuidade dos projetos sociais e de segurança democrática de seu governo: o de mudança nas regras do Sistema Geral de Participações (SGP) – conhecido como “transferências” – e o da Reforma Tributária. São, desde já, pivôs da crise e emblemáticos da natureza e da dimensão das dificuldades entre os poderes. Como ambos são projetos de emenda constitucional, devem transitar em oito sessões em dois turnos (2 na Câmara e 2 no Senado em cada um dos dois períodos legislativos ordinários e consecutivos) e ser aprovados por maioria nas duas Casas. Debates de fundo e esclarecimentos à sociedade devem ocorrer durante a tramitação dos projetos no Legislativo, que começou tumultuada particularmente pelo questionamento de sua constitucionalidade.

Em linhas gerais, o projeto das “transferências,” como é chamado a Reforma do SGP, altera o procedimento de repasse de recursos provenientes das receitas tributárias da União (ICN) para os governos locais e regionais — segundo a Constituição de 1991, devem ser destinados 42% do ICN exclusivamente a investimentos em políticas sociais de educação, saúde e saneamento básico. A proposta desvincula a transferência desses recursos das receitas tributárias e é considerada inconstitucional porque afeta a autonomia administrativa dos municípios e departamentos garantida pela Carta de 1991. Os críticos afirmam ainda que os novos cálculos acabariam redundando em perdas significativas de recursos em investimentos sociais. Para a oposição, o projeto reitera a suspeita de que Uribe preserva a intenção de fortalecer um modelo político de concentração de poder ao invés da autonomia regional. A votação das “transferências” serve de exemplo das dificuldades de Uribe em obter o apoio de sua coalizão partidária na aprovação dos temas de sua agenda de governo. Finalmente o projeto foi aprovado em segundo debate pelo Senado, em 31 de outubro, só depois de superar os problemas na Câmara que, por pouco, fazem fracassar a iniciativa, considerada prioritária pelo presidente. Por razões diversas, vinte e um dos congressistas da própria coalizão uribista não estiveram presentes na sessão original. Cabe lembrar que a votação de 31 de outubro é a segunda das oito sessões necessárias para a aprovação final do projeto, cuja tramitação será retomada em 2007.

Já o outro projeto estratégico para o governo, a Reforma Tributária, visa a aumentar a arrecadação, mas parece ser ainda mais complexo, a despeito de um aparente consenso sobre a necessidade de reforma estrutural que promova a geração de recursos para investimento e promoção do desenvolvimento. Inicialmente, a proposta previa só a revisão do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), mas passou a incluir o imposto sobre o patrimônio, também chamado de “imposto de segurança democrática” ou “imposto de guerra”.

A posição contrária à orientação do Executivo vem da própria coalizão uribirista, que defende o fim do imposto para artigos de uso diário. Os agricultores, através da Sociedade Agrícola Colombiana (SAC), manifestaram desacordo quanto ao aumento do IVA para produtos básicos, pois isso afetaria a população pobre do país. Se a Reforma fosse aprovada em sua versão original, também seria eliminado o tratamento tributário especial à importação de matérias primas, insumos, maquinário e reposição de peças, voltados à produção de bens para exportação (*drawback*) e bens de capital (outorgados no [Plano Vallejo](#)). Outro ponto crítico da negociação do texto da Reforma se refere à proposta do Governo de eliminar os benefícios da Lei 1004 (de zonas francas), aprovada pelo Congresso em 2005. Enquanto essa norma estabelece que as empresas instaladas nos parques industriais paguem um imposto de renda de 15%, o projeto de Reforma Tributária o situa novamente na alíquota geral, ou seja, de 35%, podendo chegar aos 32%.

Quanto ao “imposto sobre o patrimônio”, que já existe de forma transitória (Lei 863, de 2003), o objetivo atual do governo é renová-lo. A novidade, porém, é que passa a ter em destinação específica: investimento na Segurança Democrática. Prevê um aumento do efetivo das Forças Públicas em mais 40 mil homens, além de reservar \$3,6 trilhões para compra de equipamento de combate de alta tecnologia.

As principais associações econômicas do País têm respaldado a iniciativa porque a entendem como forma de melhorar o âmbito dos negócios através de garantias adicionais aos investidores nacionais e estrangeiros com o aumento de segurança. Entretanto, parlamentares da oposição, críticos da tendência ao tratamento militarista da segurança, reivindicam uma explicação do governo sobre como pretendia investir o dinheiro do imposto do patrimônio na modernização das Forças Públicas, o que ainda não está claro no projeto de lei.

O ponto nevrálgico do imposto sobre o patrimônio é a possível inconstitucionalidade do projeto ao vincular os novos recursos ao financiamento de gastos militares. Analistas

recordam o artigo 359 da Constituição, segundo o qual o Congresso não pode estabelecer tributos de destinação específica que não sejam exclusivamente voltados para investimento social. Convém ressaltar que a cobrança desse imposto vingou desde sua criação, em 2003, até setembro de 2005, em caráter emergencial (*conmoción interior*) e não pela via ordinária de aprovação do Legislativo.

A oposição novamente aqui percebe nas ações de Uribe traços de centralismo e abuso de poder. Para essa avaliação contribuiu também o adiamento da votação do projeto de reforma constitucional “Equilíbrio de Poderes”, assim chamado por impedir a nomeação de familiares de congressistas e magistrados para cargos públicos e missões diplomáticas, bem como por retirar do presidente a prerrogativa de nomear o Controlador e o Procurador da República.

Se o projeto for aprovado pelo Congresso, deve ainda ser submetido à avaliação da Corte Constitucional, que só pode se pronunciar sobre a forma e não sobre o seu conteúdo, vez que o Congresso é autônomo para reformar a Constituição. Mas, se o impasse não for superado no Congresso, há o temor de ele vir a ser “engavetado” na Corte, com implicações sobre o efetivo equilíbrio na relação entre os poderes, na qual o papel protagonizado pela Corte é fonte de polêmicas desde a sua criação pela Carta de 1991.

O Judiciário em rota de colisão

É curioso notar que, a julgar por seus marcos jurídicos, poder-se-ia dizer que a Colômbia é um país estável. Sua [Constituição](#) anterior à atual data de 1886, tendo sofrido, em 105 anos de vigência, apenas oito reformas substantivas. Certamente que, ao longo de todo esse período, houve desejo em se criar uma nova Carta, mas a redação de uma nova Constituição só foi possível durante o governo de Cesar Gaviria (1990-1994), quando a conjuntura tornou-se favorável à convocação de uma Assembléia Constituinte. Proclamada em 4 de julho de 1991, a nova Carta surge da necessidade de se reorganizar as instituições colombianas, bastante afetadas por décadas de crises com origem na violência, no narcotráfico e nas guerrilhas. O objetivo era modernizar as instituições, dando-lhes novas funções e objetivos.

No que diz respeito à estrutura de administração do Judiciário, a Constituição de 1991 produziu mudanças importantes, com efeito direto nas competências até então existentes e,

em alguns casos, na estrutura da jurisdição ordinária. Uma dessas mudanças foi a criação da Corte Constitucional como organismo independente da Corte Suprema de Justiça, que deixaria de exercer a função de controle da constitucionalidade legislativa do país pela qual era responsável desde 1910. Desde 1991, portanto, a [Corte Constitucional](#) passou a julgar da constitucionalidade dos decretos legislativos, das leis aprobatorias de tratados internacionais, da adequação das convocatórias de referendo ou assembléia constituinte e das demandas apresentadas pelos cidadãos em ações públicas contra leis e decisões judiciais relacionadas à ação de tutela dos direitos constitucionais.

Além disso, sobretudo durante a gestão de Carlos Gaviria já como presidente da Corte Constitucional em meados dos noventa, esta levou a sério o exercício de suas atribuições, trabalhando ativamente no sentido de atender à população deslocada pelas guerrilhas e paramilitares, inclusive interferindo junto às autoridades do Executivo nessas questões. Socorreu a população carcerária, mantida sob condições desumanas e agiu em questões de assistência à saúde. Todo esse trabalho lhe conferiu uma aura de popularidade social e política, que respaldou suas ações. Sucesso que também serviu para dar credibilidade e prestígio ao Judiciário, aproximando-o da cidadania. Contudo, acirrou também uma disputa de jurisprudência no interior do Judiciário.

É esse ambiente que terão de enfrentar as reformas propostas por Uribe. Além das dificuldades que já ocorrem no Legislativo, a aprovação final das reformas estará submetida também à disputa interna que vem ocorrendo no Judiciário entre a Corte Constitucional – CC e a Corte Suprema de Justiça – CSJ. Significativamente cognominado “rota de colisão” (*shock de trenes*), o embate origina-se na prerrogativa constitucional que tem a Corte Constitucional de rever e dar a palavra final sobre as sentenças (*fallos*) proferidas por qualquer tribunal, inclusive pela CSJ, quando envolvidas ações de tutela dos direitos constitucionais o que gera contradições e conflitos de decisões. Enquanto alguns analistas consideram a existência da Corte Constitucional um avanço, outros, notadamente os operadores do Direito, acham que o fato de ela sempre poder revisar sentenças de outras instâncias configura uma ameaça à estabilidade jurídica, verificada nos frequentes episódios de *shock de trenes*. De qualquer forma, a Corte terá papel extremamente importante no encaminhamento do processo de pacificação, particularmente se obtiver sucesso a estratégia uribista da desmobilização das forças insurgentes via Lei de Justiça e Paz.

A inserção regional

Resta mencionar mais um desafio de Uribe e que reside na questão da compatibilidade de sua atuação como aliado estratégico dos Estados Unidos de Bush, dependente dos recursos que financiam as atividades da Defesa, com a política de integração regional que se vem afirmando na América do Sul.

A seu favor, a Colômbia tem uma tradição de acordos bilaterais também na América do Sul e Uribe tem procurado intensificá-los. A Venezuela financia dois projetos de interesse da Colômbia (um gasoduto e um poliduto). Aventa-se a possibilidade de os Estados Unidos, em sua estratégia anti-Chávez, provocarem conflitos entre a Colômbia e a Venezuela, destacando o papel da primeira como sua aliada incondicional. Mas esse cenário é alarmista: Uribe sabe que não pode dar as costas para a América do Sul e tem procurado promover novos acordos com Brasil e Chile.

A negociação do Tratado de Livre-Comércio (TLC) com os Estados Unidos é chave para o poder de Uribe. Em 22 de novembro, em meio a fortes críticas por parte dos congressistas democratas norte-americanos, Colômbia e Estados Unidos assinaram o TLC, que deve ser ratificado pelos Congressos dos dois países. Ambos os governos empenham-se em promover também a prorrogação da vigência da lei de preferências alfandegárias (ATPDEA – Acordo de Promoção Comercial e Erradicação das Drogas nos Andes) unilateralmente concedidas pelos EUA aos países andinos e que permite aos exportadores colombianos colocarem US\$ 4,5 bilhões de seus produtos em condições tarifárias favorecidas. Os resultados das eleições legislativas nos EUA podem afetar o rumo dessa negociação. O governo colombiano declara-se otimista com a nova maioria democrata no Congresso americano e confiante tanto na aprovação do TLC como na continuidade do apoio estadunidense à estratégia colombiana contra o terrorismo e o narcotráfico. A embaixadora da Colômbia nos Estados Unidos, até conseguiu distinguir uns “democratas azuis que são mais amigos dos TLCs” e que possivelmente terão um papel positivo no encaminhamento do tratado. Espera-se que a iniciativa seja aprovada até junho de 2007; contudo, as denúncias de vínculos entre paramilitares e políticos certamente dificultarão a tramitação nos Legislativos de ambos os países.

Em suma, está ao alcance do governo Uribe implementar as mudanças que conduzam à uma progressiva democratização da vida colombiana, ao menos, no próximo quadriênio. Sua

franca vitória no Executivo e no Legislativo em 2006 é uma alavanca importante para um salto que ainda não ocorreu. A legitimidade popular acentua a expectativa de que o presidente tenha êxito nas prioridades estabelecidas em seu programa de governo. Estará ele também constantemente na mira de uma oposição de esquerda internamente fortalecida e sob os refletores da crítica internacional, que decididamente não vê com bons olhos a estreita relação com o governo Bush. Carisma, habilidade política e uma notável capacidade para tomar decisões pragmáticas parecem ser atributos do presidente e que certamente lhe serão necessários para enfrentar os gigantescos desafios que enfrenta neste segundo mandato.

Referências bibliográficas:

[BETANCOUR, M. S.](#) Del Estatuto de Seguridad al Estado Comunitario: veinticinco años del a criminalización de la protesta social en Colombia. Observatório Social de América Latina – OSAL, año VI n. 19, julho 2006.

[CRUZ, A. A.](#) La “revolución educativa”: transcurso, resultados e perspectiva. Análisis Político n 57, Bogotá, mayo-agosto, 2006: 126-152.

DÁVILA L. G., A y BOTERO J., F. La compleja modernización de los partidos más antiguos de América Latina. In: CAVAROZZI, M. Y ABAL M., J. *El asedio a la política*. Buenos Aires:Homo Sapiens/Adenauer, 2002: 259-292.

[ECHANDÍA C. y BECHARA G.](#) La conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez. *Análisis Político* n 57, Bogotá, mayo-agosto, 2006.

GUTIERREZ, F. Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano. Bogotá: Norma, 2002.

[LEAL BUITRAGO, F.](#) La política de seguridad democrática: 2002-2005. Dossier 4 Años del Gobierno Uribe: balances y perspectivas. *Análisis político*, mayo-agosto 2006 n° 57

SARTI, I. *Da outra margem do rio. Os partidos políticos em busca da utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Faperj, 2006.

[UNGLAR, E. y ARÉVALO, C.A.](#) Partidos y sistemas de partido en Colombia hoy:¿ crisis ó reordenación institucional?

[VARGAS, A.](#) Álvaro Uribe: desafíos de su según mandato Unimedios Comunicaciones n.97 set. 2006.

_____ Perspectivas de las negociaciones de paz en 2006. *Actualidad Colombiana*. Boletín 422 feb. 2, 2006.

_____ Seguridad democrática: ¿política estable o conyuntural? *Actualidad Colombiana*. Boletín 422, feb. 2006.

_____ ¿Son posibles nuevos acercamientos entre el ELN y el gobierno? *Actualidad Colombiana*. Boletín 409, jun.23, 2005.