

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Educação Tutorial – PET-REL  
Ensaio Acadêmico

# **Crise na Bolívia**

*Por* **Ciro Marques Russo**

*(30/06/05)*

# Introdução

Segundo Robert Cooper<sup>1</sup>, uma das principais ameaças ao mundo atual é a existência de um conjunto de pré-Estados onde o conceito de Estado weberiano de monopólio legítimo do uso da força não pode ser mais aplicado. Tal é a situação da Bolívia, país mais pobre da América do Sul e que vem apresentado uma situação prolongada de crise.

O presente ensaio tem por objetivo analisar os diferentes componentes da crise boliviana, procurando encontrar os seus elementos estruturais de modo a possibilitar a adoção de estratégias eficazes por parte do governo brasileiro para lidar com tal situação. Para tanto, faz-se necessário primeiramente definir qual o conceito de crise adotado para a caracterização da própria crise boliviana. Feito isso, parte-se para a identificação dos componentes estruturais da crise que determinam o escopo, a dinâmica evolutiva, os desdobramentos e possíveis perspectivas de superação do impasse boliviano, discernindo-se também os principais condicionamentos do mesmo.

Após construída uma interpretação sistematizada da situação boliviana, parte-se para a análise dos reflexos desta crise para a América do Sul e especialmente para o Brasil, a partir dos quais será possível avaliar as possíveis opções de resposta do governo brasileiro. Com isso, não se pretende de nenhum modo indicar qual a melhor estratégia a ser adotada, mas sim identificar as opções possíveis. Ressalta-se, portanto, que a opção estratégica mais efetiva dependerá em grande parte do rumo que a evolução da crise boliviana irá tomar ao longo do tempo.

Para a realização deste ensaio, contribuíram significativamente a palestra proferida pelo professor boliviano Juan Ramón Quintana no Grupo de Reflexão Colômbia, o roteiro de crise elaborado pelo professor Alcides Costa Vaz e as discussões e análises realizadas no Programa de Educação Tutorial de Relações Internacionais (PET/REL-UNB).

---

<sup>1</sup> COOPER, Robert. The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century. p. 16.

## **Delimitação conceitual do termo crise**

Existem diversas concepções sobre crise e, dependendo o referencial conceitual adotado, a interpretação de determinada situação poderá tomar rumos distintos. Bobbio, em seu Dicionário de Política, apresenta uma definição que associa situações de crise à ruptura inusitada, imprevista e temporária de um padrão de normalidade no funcionamento de um sistema. A utilização deste conceito acarretaria, por exemplo, na possibilidade de volta a um padrão anterior de funcionamento após a superação da crise.

Por outro lado, Nikos Poulantzas define crise como um processo de adensamento de contradições que resultam em transformações engendradas por vários meios, inclusive, violentos. Este autor, sendo um pós-marxista, apresenta crise como um processo dialético onde se percebe uma certa inevitabilidade e irreversibilidade das transformações ocorridas. No caso boliviano, a definição de Poulantzas parece ser mais adequada, uma vez que a história contemporânea da Bolívia é marcada por uma sucessão de transformações, insatisfações e revoltas que cada vez mais aprofundam a situação crítica deste país.

Além disso, a crise Boliviana deve ser também analisada e interpretada segundo sua natureza. Desse modo, a crise boliviana é o resultado de uma confluência de uma série de crises de natureza diferente, porém complementares: crise de legitimidade (relacionada à aceitação das instituições, das políticas e dos governantes); crise de autoridade (relacionada ao acatamento às autoridades); crise de identidade (relacionada ao sentido de pertencimento e de associação); crise de distribuição (relacionada ao provimento de bens à sociedade); e crise de penetração (relacionada à capacidade do Estado em estender seu domínio e presença em toda a extensão de seu território e à população sob sua jurisdição). No contexto boliviano, contudo, ainda não se percebe uma crise de legalidade (relacionada à obediência ao aparato jurídico), uma vez que mesmo com todo o grau de revolta e insatisfação, as possibilidades de um golpe de estado ainda são baixas e a sociedade procura contornar a crise seguindo a lei vigente. Nos casos em que esta última seja insatisfatória, a formação de uma Assembléia Nacional constituinte continua sendo a maior esperança de modificação legal e adequação do Estado a enfrentar a situação atual.

## **Componentes Estruturais da Crise**

O impasse boliviano parece ser o resultado da confluência de crises de fundo econômico e político-social que, apesar de analiticamente distintas, influenciam-se mutuamente e tomam grandes proporções em seu conjunto. No que tange aos aspectos econômicos, observa-se a continuação do problema de distribuição de renda aliado a um crescente aumento do nível de pobreza da população. O modelo neoliberal revelou-se insuficiente para a resolução de tais problemas, especialmente com a diminuição do crescimento econômico que se seguiu à euforia inicial das reformas liberais.

Neste ponto, convém indagar em que medida este impasse está relacionado às demais instabilidades vividas por outros países sul-americanos. Excetuando-se o Chile, a América do Sul tem apresentado nesses últimos anos um quadro geral marcado por um sentimento de fracasso das políticas neoliberais. Este também é o caso da Bolívia, onde denúncias constantes de corrupção durante a onda privatizante de 1995-97 somam-se à incapacidade do Estado de fiscalizar as concessionárias estrangeiras.

Com as ondas de privatização, a sociedade boliviana em geral esperava que houvesse maior geração de emprego e que aumentassem os recursos governamentais, seja pelo montante recebido com a venda das empresas ou com o aumento dos impostos cobrados. No entanto, isso só seria possível com uma ampla capacidade de fiscalização do Estado, o que não se verificou na prática. Daí a ampla insatisfação com as privatizações e manifestações a favor da nacionalização das riquezas exploradas. Esta nacionalização, contudo, não seria acompanhada de expropriações. Ao contrário, tais nacionalizações seriam direcionadas à maior taxação (50%) das empresas estrangeiras instaladas no país.

O modelo neoliberal é visto então como pernicioso e prejudicial aos interesses nacionais. Os governantes, por sua vez, são criticados pela manutenção de reformas liberais austeras e passam a enfrentar sérias dificuldades no exercício de suas prerrogativas. Nesse contexto, grande parcela da sociedade passa a apoiar uma maior taxação das multinacionais atuantes no país, mesmo que isso signifique uma quebra dos contratos vigentes e um incentivo à fuga de capitais.

No entanto, tais medidas apresentam poucas perspectivas de melhorias à sociedade boliviana quando contrastadas com os seus possíveis efeitos. O país carece de fontes significativas de investimento doméstico e necessita de capitais externos para promover o crescimento de sua economia. Diante da polêmica quanto à lei de hidrocarbonetos, empresas multinacionais instaladas no país manifestaram a disposição de repensar seus investimentos futuros no território boliviano. A Petrobrás, por exemplo, além de apontar para a redução do montante investido no país, estuda alternativas ao gás boliviano, investindo inclusive na prospecção no território brasileiro.

No caso de uma estatização de certa parte do setor petrolífero e de gás natural, como alguns segmentos da sociedade defendem, as perspectivas de crescimento econômico podem ser ainda mais comprometidas. Uma possível estatização apresentaria grandes riscos de perda de eficiência e competitividade de uma importante fonte de receita nacional. Em um contexto de falta de confiabilidade na máquina estatal até mesmo no gerenciamento de assuntos políticos, tais riscos não parecem muito improváveis. Além disso, convém indagar em que medida uma repulsão dos investimentos externos diretos contribuirá para a resolução do grave problema de distribuição de renda e empobrecimento da sociedade.

No campo político-social, denúncias recorrentes de corrupção e ineficiência da máquina estatal levam a uma falta de confiabilidade nas instituições políticas do Estado. Segundo Robert Dahl, um regime democrático só pode ser considerado como tal se permitir a contestação pública e for consideravelmente inclusivo. O apelo a bloqueios de cidades bolivianas, no entanto, atesta para a existência de grupos sociais que não apresentam confiança no sistema político e optam pela paralisação econômica do Estado como um meio mais eficiente de realizar suas contestações.

Os grupos indígenas possuem a percepção de que não usufruíram da exploração dos recursos naturais bolivianos no passado e passam a apresentar fortes desconfianças quanto aos projetos de exportação de gás natural, sentimento este que também é crescentemente manifestado por outras parcelas da sociedade. Além disso, esses povos indígenas enfrentam um sério problema de representatividade e inclusão no sistema política boliviano. Ampla parcela da população boliviana é formada por indígenas, porém essa maioria não se faz representada nas instituições políticas do Estado.

Outra fonte de insatisfação da sociedade boliviana refere-se é a crescente parcela de financiamento das questões de segurança boliviana pelos Estados Unidos. A tal fato, soma-se a forte influência ideológica exercida pelos oficiais norte-americanos sobre os militares bolivianos, os quais muitas vezes são doutrinados pelos primeiros. Desse modo, há a percepção de que o Estado boliviano renunciou às suas questões de políticas públicas de segurança, tornando-se um apêndice armado da política de segurança norte-americana.

Tais problemas enfrentados pela sociedade boliviana também são reproduzidos em menor escala na região de Santa Cruz. Por um lado, esta região está imersa em um conflito regional com outras regiões bolivianas, devido à existência de projetos políticos distintos de cada região e que acabam por se polarizarem. Por outro lado, a própria região de Santa Cruz apresenta conflitos intra-regionais entre suas províncias que apresentam maior carga de violência e maior impacto político. Nesta região, há uma forte concentração de terras que exclui a população indígena e soma à alta conflitividade étnico-cultural em Santa Cruz. Além disso, observa-se em Santa Cruz graves problemas de segurança pública, devido à dificuldade de se fiscalizar o crime transnacional e o tráfico de ilícitos que ocorre nesta região. Desse modo, a simples concessão de autonomia à Santa Cruz não irá solucionar seus mais graves problemas que possuem origem interna à região.

Já Joseph Schumpeter define regime democrático como aquele caracterizado pela luta competitiva entre os partidos políticos pelos votos dos eleitores. Os partidos seriam um meio de canalizar as vontades dos cidadãos e as eleições periódicas representariam um método de a sociedade escolher os candidatos que melhor representam seus interesses. No caso boliviano, observam-se parlamentares que recorrentemente abandonam suas colorações partidárias para expor posições individuais, contribuindo tanto para o enfraquecimento dos partidos políticos como para a falta de opções para o governo.

Esses problemas de representatividade governamental remontam à própria criação do Estado boliviano, que foi construído à imagem e semelhança de um Estado patrimonial e oligárquico. O Estado boliviano apresenta assim, desde as suas origens, uma lógica civilizatória de disciplinamento baseada no uso da força e que engendra fortes essencialismos étnicos. Como não foi construído um pacto social, a sociedade boliviana sente-se hostilizada pelo Estado.

Dado a existência desse modelo clientelista de Estado, observa-se na Bolívia uma ausência de hegemonia por parte de seus diversos grupos, caracterizando-se assim um empate “catastrófico”: as elites bolivianas não possuem legitimidade e aceitação social, enquanto que os movimentos populares carecem de recursos econômicos para levar adiante suas propostas. Tal configuração, onde nenhum dos grupos sociais apresenta todos os elementos necessários à condução da sociedade boliviana, acaba por fornecer o pano de fundo em que as diversas parcelas da sociedade boliviana estão profundamente insatisfeitas e entram em uma série de revoltas.

Diante de tais problemas, faz-se urgente o fortalecimento dos partidos e a criação de instituições sólidas e capazes de promover um ambiente político-social estável. Estas instituições estariam assim possibilitadas de acomodar as necessidades urgentes do Estado com as reivindicações da sociedade boliviana, procurando tanto o diálogo intraestatal como interestatal, especialmente com os demais países sul-americanos.

## **Opções de Estratégia para o Governo Brasileiro**

Ao se analisar as opções de estratégia para o governo brasileiro, deve-se antes de tudo levar em conta a hierarquização dos valores básicos que a população boliviana procura alcançar através da organização social. Nesse prisma, diferentes sociedades irão apresentar hierarquizações distintas de seus valores básicos<sup>2</sup>. No caso boliviano, observa-se uma forte demanda de justiça social por parte da sociedade e que em determinados casos poderá ter precedência sobre considerações de riqueza. Desse modo, não se pode esperar que uma onda de nacionalizações não ocorra pelo fato de tal medida prejudicar investimentos na Bolívia e comprometer seu crescimento econômico.

Um ponto positivo no caso brasileiro é o fato de as multinacionais brasileiras serem vistas menos negativamente do que multinacionais dos países desenvolvidos e de parecerem mais preocupadas com a delicada situação boliviana. No caso das multinacionais

---

<sup>2</sup> STRANGE, Susan. *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. p 17.

brasileiras, há um forte componente político que pode influenciar as decisões econômicas dessas empresas. O prolongamento da crise boliviana representa um importante desafio à aspiração brasileira de exercer um papel relevante na estabilidade regional e de ser percebido como ponto central de passagem para as resoluções das crises sul-americanas.

Uma possibilidade seria apresentar contrapartidas de mercados mais atraentes para os parceiros bolivianos. Nessa perspectiva, o processo de integração regional da América do Sul apresenta tanto soluções como perigos para a crise boliviana. Na condição de maior economia da região, concessões por parte do Brasil podem ser necessárias para implementar o processo de integração, tendo em vista que os países sul-americanos possuem diferentes graus de desenvolvimento econômico. O próprio Brasil, por exemplo, na condição de nação em desenvolvimento, muitas vezes exigiu medidas de tratamento especial e privilegiado em reuniões do GATT.

No entanto, caso não leve em conta tais considerações, o Brasil corre o risco de impor um ritmo mais intenso que seus parceiros regionais são capazes de assumir, o que pode comprometer ainda mais a situação boliviana.

Outro ponto que deve ser considerado refere-se aos perigos que a adoção de “double standards” pode acarretar para a política externa brasileira. Uma determinada decisão da Petrobrás que fosse vista como pouco levando em consideração a situação crítica boliviana e contribuindo para o seu agravamento poderá comprometer a credibilidade do governo brasileiro em suas reivindicações aos países desenvolvidos.

Por outro lado, grande parte do fornecimento de gás ao Brasil tem procedência boliviana e com isso o país precisa diminuir sua vulnerabilidade energética. Nessa esteira, começa a haver uma forte demanda pela exploração das reservas de gás encontradas no Estado de São Paulo e que possibilitariam uma maior autonomia nacional. Outra possibilidade que começa a ser estudada é a exploração do gás peruana como alternativa ao gás da Bolívia.



## Conclusão

A situação boliviana apresenta causas estruturais antigas que são essenciais para a compreensão da atual crise vivida por este país. Nesse sentido, crise é entendida como um processo de adensamento de contradições que resultam em transformações engendradas por vários meios, inclusive, violentos. A crise boliviana seria assim uma confluência de crises de fundo econômico e político-social que se influenciam mutuamente e tomam grandes proporções em seu conjunto.

No lado econômico, percebe-se um grave problema de distribuição de renda que contribuiu para a desilusão com o modelo neoliberal adotado na década de 80. No lado político-social, criou-se desde o início do Estado boliviano um modelo patrimonialista e clientelista de Estado que compromete a identificação da sociedade e a representatividade das instituições políticas.

Diante de tal situação, uma tendência natural do governo brasileiro seria a de procurar diminuir sua vulnerabilidade em relação ao gás boliviano. No entanto, tal medida deve ser contrabalançada com uma preocupação em não contribuir para o agravamento da situação boliviana, especialmente quando se leva em conta a aspiração brasileira de exercer um papel fundamental para a estabilidade regional. Por fim, enfatiza-se que a estratégia mais eficiente para o governo brasileiro dependerá em grande parte da evolução da situação boliviana.

## Bibliografia

- BOBBIO, N. *Dicionário de Política*.
- COOPER, Robert. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*.
- DAHL, Robert. Democratização e oposição pública. Qual a importância da Poliarquia? In: *A Poliarquia*.
- KEOHANE, R. and Nye, J. *Power and Interdependence*.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder e o Socialismo*.
- STRANGE, Susan. *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*.
- SCHUMPETER, J. *Two Concepts of Democracy: Capitalism, Socialism & Democracy*.
- WEBER, Max. *A Política como Vocação*.
- WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*.