



AMÉRICA LATINA: UMA REGIÃO COM UM BRILHANTE FUTURO ATRÁS DE SI

ANDRÉS MALAMUD

Andrés Malamud é investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Doutorado em Ciência Política no Instituto Universitário Europeu de Florença, tirou a licenciatura na Universidade de Buenos Aires. Os seus interesses de investigação incidem sobre instituições políticas comparadas, integração regional, teorias da democracia e política latino-americana. Tem obra publicada em livros e revistas académicas como *Latin American Research Review*, *Cambridge Review of International Affairs*, *Desarrollo Económico* [Buenos Aires], *Contexto Internacional* [Rio de Janeiro], *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [Montevideu], *América Latina Hoy* [Salamanca], *Análise Social*, *Sociologia Problemas e Práticas* e *Relações Internacionais* [Lisboa].

Ao mesmo tempo que na Europa contemporânea tem lugar um processo de convergência, no âmbito do qual os países do continente tendem a assemelhar-se cada vez mais entre si em termos de desenvolvimento económico e qualidade institucional, na América Latina verifica-se o processo contrário. Com efeito, enquanto alguns países consolidam os seus regimes democráticos e crescem a grande velocidade, outros aprofundam-se na anarquia, na pobreza e na violência. É provável que nos próximos anos se acentue esta tendência para a dispersão, destacando-se claramente três grupos: um, mais pequeno, será constituído por um conjunto de nações bem sucedidas; outro, maior, reunirá países de desempenho medíocre e destino incerto; finalmente, um terceiro grupo incluirá as sociedades mais pobres e os estados fracassados.

Num estudo realizado antes do colapso Argentino de Dezembro de 2001, a CEPAL (Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina) projectava dois cenários para o futuro. Num deles, o optimista, prognosticava que dezasseis dos dezoito países contemplados poderiam reduzir a pobreza para metade em 2015. No

outro, assumidamente realista e baseado nas tendências históricas, predizia que apenas sete conseguiriam cumprir a meta, enquanto em seis deles a pobreza se reduziria muito lentamente e em cinco aumentaria. Entre os países promissores figuravam a Argentina e o Uruguai; hoje, no entanto, estes países ficaram mais para atrás em termos relativos. Será o panorama tão negro como o pinta este quadro? Conforme antecipado no início, a resposta depende do país.

Os países fracassados da América Latina são aqueles cujos PIB per capita e índices de desenvolvimento humano se aproximam mais dos níveis da África subsariana que dos seus vizinhos. Nalguns casos, a pobreza soma-se à violência devido à incapacidade do estado garantir a ordem pública. O exemplo mais claro é o Haiti, embora a Bolívia, Nicarágua e outros países da América central também apresentem um panorama desanimador. A Colômbia poderia situar-se neste grupo, não tanto pelo seu desempenho económico, que não é mau, mas devido à incapacidade do estado para impor a lei no seu próprio território. No entanto, se e quando se resolver o problema do terrorismo – e actualmente o país parece andar pelo bom caminho –, os colombianos estarão em condições de avançar rapidamente em direcção ao desenvolvimento.

Os países incertos situam-se, sobretudo, na América andina (Venezuela, Perú e Equador mas também Paraguai) e Central. Dada a sua instabilidade crónica e os seus altos níveis de pobreza e desigualdade, é difícil que estas nações alcancem um desenvolvimento sustentado, embora possam conseguir, pontualmente, altas taxas de crescimento. A posse de recursos naturais de alto valor nos mercados internacionais, como o gás e o petróleo, não ajuda a resolver o problema do subdesenvolvimento e da baixa qualidade institucional. Antes pelo contrário: a sobreavaliação da moeda local, uma consequência dos fluxos de divisas gerados pela venda de hidrocarbonetos, influi negativamente sobre as outras exportações, tornando a estrutura produtiva mais concentrada e deteriorando assim o tecido social. Para além disso, a centralização estatal dos rendimentos do petróleo aumenta o risco de abuso de poder e dificulta o controlo por parte da sociedade civil.

Por razões diferentes, a Argentina aproxima-se mais do grupo recém mencionado do que de países mais similares pela sua composição sociocultural (como o Uruguai) ou pela sua dimensão socio-económica (como o Brasil). Isso deve-se a que o seu alto potencial e a sua história privilegiada não foram suficientes para evitar que a má administração a conduzisse à bancarrota, e não há muitas razões para crer que os seus líderes tenham aprendido a lição. O Uruguai e a Costa Rica são dois casos excepcionais, já que um medíocre desempenho económico não conseguiu afectar o bom funcionamento das suas instituições políticas.

Os países melhor sucedidos seriam três: Brasil, Chile e México. Cada um definiu um modelo efectivo de desenvolvimento e integração no mundo: o Brasil, mediante uma forte industrialização e fomento das exportações, a começar pela região mas também além; o Chile mediante uma política de abertura e inserção global baseada em múltiplos tratados bilaterais; e o México, mediante uma associação inteligente – e inevitável – com os Estados Unidos. É esperável que estes três países

mantenham as suas estratégias, que com diferentes ritmos vêm conduzindo ao crescimento económico, à consolidação democrática e ao aumento da qualidade de vida das suas sociedades. A recente vaga de violência narco-criminal no México poderia colocar isto em questão.

Resta um país cujo futuro é imprevisível: Cuba. A única coisa que parece clara é que o seu regime político não sobreviverá intacto ao seu fundador e – ainda – regente. No entanto, as consequências do desaparecimento de Fidel Castro dependerão das estratégias que venham a adoptar três actores-chave: os seus sucessores, a diáspora cubana no exílio e o governo dos Estados Unidos. A médio prazo, o resultado mais provável é uma democratização conflitual e a emergência de uma economia altamente dependente dos Estados Unidos, cujo principal interesse não está tanto na mudança do regime como em evitar uma avalanche de refugiados cubanos na Florida.

Em síntese, o que é razoável esperar da América Latina nos próximos anos? Fundamentalmente, divergência: enquanto um punhado de países continuará na senda do desenvolvimento e da consolidação institucional, a maioria permanecerá estagnada ou a pendular entre avanços e recuos; outros, a minoria, poderão cair em abismos ainda mais profundos de desordem e pobreza. Mas também é esperável uma aceleração nos processos de desintegração regional: embora a retórica oficial saliente os esforços tendentes a concretizar a unidade continental, os resultados vão no sentido contrário aos discursos. De facto, os países da região têm vindo a reduzir gradualmente as trocas comerciais e os investimentos que realizam entre si, enquanto os Estados Unidos se têm tornado o principal parceiro económico da maioria deles. Em consequência, o centro em torno do qual orbitam cada vez mais estados latino-americanos está localizado fora de região, mas precisamente em Washington – ou Shangai.

Nas próximas secções analisa-se com mais detalhe a situação política de alguns países seleccionados. As últimas partes do capítulo dedicam-se a explorar, com maior desenvolvimento, duas questões: a crescente divergência e a gradual desintegração da América Latina, se não como comunidade histórico-cultural, sim como potencial entidade política.

Argentina: Peronismo *a la sueca*

No dia 17 de Outubro de 1945, aquando da manifestação popular que libertaria o Coronel Perón da prisão e contribuiria para o elevar posteriormente à presidência, a política argentina dividiu-se em dois campos: de um lado, o Peronismo; do outro, o resto. O campo Peronista expressou-se eleitoralmente através do Partido Justicialista (PJ), enquanto a União Cívica Radical (UCR) se erigiu no principal representante do campo não Peronista.

Sessenta anos mais tarde, esta divisão está aparentemente a sofrer uma erosão. O Peronismo transforma-se permanentemente, enquanto a UCR se fragmenta e co-

liga com partidos menores para sobreviver. É possível imaginar três cenários de evolução do sistema de partidos, mas só um deles apresenta maior viabilidade.

O primeiro cenário implica a emergência de uma terceira força que substitua o Radicalismo, o Justicialismo ou ambos. Desde o regresso à democracia, em 1983, houve sete tentativas falhadas de construir opções eleitorais que quebrassem esse duopólio. Para além dos erros de estratégia cometidos pelos seus líderes, existem factores institucionais que explicam o fracasso destas tentativas. Em primeiro lugar, o sistema eleitoral penaliza as minorias e sobreprresenta as províncias menos povoadas e mais conservadoras. Nessa medida, favorece o Peronismo e o Radicalismo relativamente às terceiras forças. Por outro lado, dada a particularidade argentina de renovar metade da Câmara dos Deputados cada dois anos (o que constitui um caso único no mundo), a distribuição dos assentos não reflecte o resultado da última eleição mas sim o das duas últimas, diluindo no tempo o impacto de um bom desempenho por parte de partidos não estabelecidos. Corolário: a democracia argentina é um cemitério de novos partidos, e sem reformas institucionais que modifiquem a estrutura de incentivos, quer para os partidos quer para os eleitores, não há razões para esperar mudanças significativas.

O segundo cenário consiste na reestruturação do sistema de partidos em função do espectro ideológico de esquerda e direita. A UCR e o PJ passariam assim a ocupar espaços opostos em torno do centro político, pois se não fossem capazes de o fazer seriam suplantados por partidos mais homogêneos ideologicamente, os quais poderiam identificar-se com famílias partidárias como a socialista ou a democratacristã. Esta possibilidade enfrenta dois obstáculos. O primeiro é que, em sociedades com histórica mobilidade social como a Argentina, as ideologias “viajaram”, perfurando as fronteiras de classe e tornando o conflito social mais fluido em termos de ideias e valores. O segundo obstáculo consiste na exclusão social: com cerca de 30% de pessoas a viver sob a linha de pobreza e altas taxas de desigualdade, é previsível que predomine, entre representantes e representados, uma relação clientelista mais que ideológica. Isso torna improvável a estabilização de duas coligações; é mais esperável, no entanto, que o sistema de partidos se vá assemelhando a um caleidoscópio que se recomponha cada dois anos segundo as circunstâncias eleitorais.

O terceiro cenário prevê a transformação do Peronismo. Isso implicaria a purga de grupos internos e a abertura a sectores não Peronistas. A consequência seria a diluição da fronteira entre Peronismo e não Peronismo, mesmo que ainda não fique claro qual, seria, a divisão que tomaria o seu lugar. É concebível que este desenvolvimento conduza a um sistema de partidos descentrado, no qual os caudilhos provinciais controlem os mecanismos de financiamento político e nomeação de candidatos e, portanto, estejam em condições de manipular “pacotes” de votos e negociá-los com outros caudilhos. Na Argentina, esta situação não seria nova: assim funcionou a república entre 1880 e 1916. Os governos Radicais que governaram desde então, ainda que democratizando o regime político, não conseguiram



consolidar uma liderança nacional que transcendesse o seu primeiro presidente, Hipólito Yrigoyen. Foi a ascensão do Peronismo ao poder, em 1946, que determinou a nacionalização dos alinhamentos partidários, e será o fim do Peronismo – ou a sua transformação – o único processo susceptível de repor a situação anterior.

Em síntese, é possível que o sistema de partidos acabe por se assemelhar ao que alguns analistas começam a denominar ‘o modelo sueco’: um partido ganha e governa praticamente sozinho durante três ou quatro períodos consecutivos, após o que é derrotado por uma coligação *ad-hoc* que governa por um período – ou porventura dois. Depois desta breve “cura de oposição” voltará ao poder o partido anterior. O caso Argentino apresentaria, no entanto, uma novidade: o partido predominante não manteria a mesma posição no espectro ideológico mas adaptar-se-ia às circunstâncias da época, girando em torno ao centro e à coligação que governe durante os seus períodos *sabáticos*.

Bolívia: crónica de um estado em dissolução

A Bolívia é, talvez, o país que melhor se adapta ao estereótipo que os europeus têm da América Latina: rico em recursos naturais, pobre em desenvolvimento humano, politicamente instável e com uma população maioritariamente indígena. Embora esta descrição esteja longe de reflectir a realidade continental, é apropriada para a Bolívia.

Na América Latina existem vinte estados, dos quais apenas dois contam com uma população maioritariamente indígena: para além da Bolívia (com a maior percentagem de índios: superior a 60%), a Guatemala. O Peru e o Equador têm cerca de 45% de população indígena, enquanto que o México tem apenas 15% e nenhum outro país atinge os dois dígitos. Esta característica faz da Bolívia um país diferente mesmo no interior da sua região, singularidade que aumenta se se considera que é também um dos quatro estados mais pobres do continente (em conjunto com a Nicarágua, as Honduras e o Haiti). A singularidade converte-se em paradoxo quando se regista um terceiro dado: no curso da sua história, o Alto Peru – denominação que tinha antes da independência – caracterizou-se por ser rico nos recursos naturais cruciais em cada época. Assim, passou do ouro e da prata à borracha, logo ao salitre e ao guano, depois mudou para o estanho e o cobre e, actualmente, para o gás. Paradoxo? Não necessariamente. Antes, uma manifestação clássica do fenómeno conhecido como “a maldição dos recursos”: o mais provável indicador do subdesenvolvimento de um qualquer país é a posse, em grandes quantidades, de um único recurso exportável.

O sistema político boliviano sofreu, desde a sua origem, o impacto da tensão existente entre uma minoria de origem europeia que controlava a exploração do recurso exportável e uma maioria indígena excluída dos benefícios que daí derivavam. Três factores contribuíram para manter esta relação assimétrica: a concentra-

ção territorial (tanto dos recursos como dos grupos étnicos), a heterogeneidade interna dos grupos indígenas e o maior nível de educação e recursos de poder da minoria branca.

A *concentração* do principal recurso contemporâneo – o gás – no oriente boliviano favoreceu a região de Santa Cruz da Serra, que já era antes a mais rica do país. Simultaneamente, é em Santa Cruz que se concentra a população branca, que sente pelos índios um desprezo que roça o racismo.

A *heterogeneidade* dos grupos indígenas é a outra face da moeda da concentração territorial da minoria branca. Divididos em 36 etnias, principalmente quechuas e aymaras na serra (as zonas altas no ocidente do país) e quechuas e guaraníes a oriente, nem os povos autóctones nem os seus líderes conseguiram historicamente chegar a acordos que lhes permitissem aceder ao poder por meios pacíficos. Actualmente, enquanto o líder aymara Felipe Quispe propõe uma revolta violenta e reaccionária, o sindicalista Evo Morales foi moderando o seu discurso procurando alianças internacionais à esquerda, sobretudo com a Venezuela de Hugo Chávez e a Cuba de Fidel Castro. Desse modo, a sua chegada à presidência em 2005 produziu-se com um grande apoio popular, o que lhe permitiu superar várias tentativas destabilizadoras da democracia.

No que diz respeito ao *aparelho estatal*, as elites brancas perderam certa *capacidade de controlá-lo* mas não a de bloquear o seu funcionamento – caso atente contra o status quo. Assim, das nove regiões administrativas em que está dividido o país, as quatro orientais mantêm o controlo dos principais recursos económicos e ameaçam com a secessão caso os sectores que lhe são hostis tencionem, desde La Paz, limitar a sua autonomia.

A Bolívia não é um jogador politicamente importante no cenário latino-americano, mas é um fornecedor chave de energia numa região cujo crescimento económico exige almejar ao auto-abastecimento. Por isso, a Argentina e o Brasil exercem uma constante actividade diplomática visando estabilizar a situação interna boliviana e evitar rupturas no abastecimento energético regional. Entretanto, o vizinho Chile observa a situação sem grande capacidade de intervenção: considerado pelos bolivianos como o principal inimigo histórico, a designação de um chileno como Secretário-geral da Organização dos Estados Americanos impediu também que este organismo regional venha a ter qualquer oportunidade de mediação nos conflitos internos.

Por último, os Estados Unidos estão interessados em evitar que os equilíbrios políticos bolivianos se alterem, especialmente tendo em conta que uma radicalização maior implicaria um crescente alinhamento com Cuba e com a Venezuela mais que com os amigos dos norte-americanos na região – nomeadamente o Chile e a Colômbia. Contudo, a estabilidade na Bolívia preocupa mais o Brasil e a Argentina. Isso acontece pela mesma razão que a Venezuela preocupa os Estados Unidos: não tanto porque poderia exportar a revolução, mas porque poderia deixar de exportar energia.

Brasil: O gigante adormecido promete (mais uma vez) acordar

O Chile é o país latino-americano que mais tem crescido e que mais reduziu a pobreza nas últimas três décadas. A política chilena funciona na base de um acordo geral sobre o modelo de desenvolvimento; as diferenças limitam-se a como administrá-lo. Mas, para além do chileno, existem outros casos de políticas concertadas na região: O Brasil é um deles.

Diz-se que a democracia necessita de partidos fortes. Nem sempre é assim. Embora a democracia resulte impraticável sem partidos, não é preciso que estes sejam disciplinados ou coesos para cumprir a sua função. Na Câmara dos Deputados do Brasil, integrada por 513 membros, houve mais de 190 deputados que mudaram de partido entre 2003 e 2006. Tendo em conta que alguns o fizeram várias vezes, o total de transferências de um partido para outro superou as 330. O *troca-troca* partidário tem sido tão aceite que no *website* da Câmara (<http://www2.camara.gov.br/deputados>) há uma entrada que regista estes movimentos.

Um segundo fenómeno contribui para aumentar a confusão. Entre os grupos parlamentares, a fragmentação é tão alta que a meados de 2006 o partido do presidente Lula dispunha de apenas 82 deputados, 16% do total, e por muito pouco conseguia duplicar o contingente... do sétimo partido mais numeroso! Embora estas características sejam pouco invejáveis, o caso brasileiro demonstra que um país pode ser governável (e até converter-se em potencia regional) mesmo possuindo partidos pouco organizados, legisladores que mudam de camisola a meio do mandato e um esquema de competição partidária altamente fragmentado. Qual a causa deste aparente paradoxo?

As razões são, principalmente, duas. Por um lado, existe um amplo consenso entre as elites governantes em torno das grandes linhas do desenvolvimento nacional. Independentemente do partido de pertença, a maioria dos dirigentes brasileiros estão de acordo sobre o lugar que o seu país deve ocupar na região e no mundo: autonomia e desenvolvimento são os princípios que norteiam a sua acção. Por outro lado, essas mesmas elites têm criado um sistema de instituições que limita o dano que podem causar demagogos de circunstância. O exemplo mais claro é a lei de responsabilidade fiscal, pela qual os governadores estaduais e os presidentes de câmara são considerados penalmente responsáveis no caso de má administração fiscal – ou seja, quando gastam sistematicamente mais recursos públicos do que os disponíveis.

Uma lição adicional que proporciona o sistema brasileiro é a da compatibilidade entre presidencialismo, federalismo e governo eficiente. Enquanto na Argentina a disfuncionalidade do federalismo – quer eleitoral, quer fiscal – é tão evidente como a rigidez do seu sistema presidencial, no Brasil a combinação de instituições cooperativas com lideranças flexíveis e consensuais tem conseguido evitar o colapso político e a decadência económica.

Contudo, cabe uma nota de prudência. O sistema político brasileiro está longe da perfeição, a sua sociedade continua a ser uma das mais desiguais da região e as

taxas de crescimento são persistentes mas não muito altas em termos comparativos. Todavia, a tendência é significativa. Nas últimas três décadas, o Brasil passou de Estado subdesenvolvido a potência emergente. Embora não exiba ainda resultados tão destacáveis como os chilenos, tem conseguido evitar que a tendência declinante da Argentina o arraste. Em síntese, apresenta um resultado positivo apesar da relativa fluidez do seu cenário político-partidário, o qual observadores estrangeiros continuam frequentemente a mal interpretar.

Nesta linha de interpretação, e segundo vários analistas, as eleições presidenciais de 2006 teriam mostrado um país dividido em dois. Por um lado, os pobres teriam votado em Lula; pelo outro, os sectores acomodados teriam votado em Geraldo Alckmin. Como a maioria dos pobres habita no norte e nordeste e as pessoas de rendimentos mais elevados se concentram no centro e sul, a divisão não seria apenas de classe como também regional. O Brasil, argumentou-se, estava dividido em dois como nunca havia acontecido antes. E isso iria atentar contra a governabilidade.

Mesmo que este diagnóstico seja parcialmente correcto, esconde mais do que ilumina. A característica principal do sistema político brasileiro não é a polarização mas sim a fragmentação. Alguns dados básicos permitem ilustrar esta situação.

Em 2006, o Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula obteve quase 50% dos votos para presidente mas apenas ganhou 16% dos assentos da Câmara dos Deputados e 13% do Senado. Assim, Lula deveu presidir a um governo cujo partido principal contava apenas com a segunda força na Câmara e a quarta no Senado. Para obter o quórum e aprovar os seus projectos necessitou fazer coligações com pelo menos três partidos, além do próprio.

Pela sua parte, o Partido Social-democrata Brasileiro (PSDB) de Alckmin, obteve mais de 40% dos votos para presidente mas apenas obteve 13% dos assentos da Câmara dos Deputados e 18% do Senado. Se Alckmin tivesse ganho na segunda volta, teria contado com a terceira força na Câmara e a segunda no Senado. Em consequência, para construir uma maioria parlamentar deveria ter convocado quatro partidos para além do seu.

Se nem o PT nem o PSDB, que juntos obtiveram 90% dos votos presidenciais, conseguiram o primeiro lugar em nenhuma das câmaras, qual era a primeira força no Congresso? A resposta é surpreendente: não era uma mas duas. O Partido da Frente Liberal (PFL, hoje rebaptizados Democratas), aliado de Alckmin, dominava 22% do Senado, enquanto o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), mais próximo de Lula, deterá 17% da Câmara dos Deputados. Nenhum destes gigantes parlamentares apresentou candidatos para presidente, preferindo apoiar (organicamente ou não) os candidatos melhor posicionados de outros partidos.

Diz-se habitualmente que o Brasil conta com quatro partidos nacionais mas apenas dois deles têm projecto nacional; os outros constituem federações de caudilhos regionais que transferem o seu peso eleitoral para o candidato mais conveniente. O baixo nível de institucionalização partidária e a lenidade ideológica dos políticos brasileiros tem permitido que o país seja governável apesar do seu altíssimo grau

de fragmentação eleitoral. A maioria dos representantes manifesta posições moderadas e é mais favorável ao acordo do que à confrontação. Estas características são similares às que se encontram nos Estados Unidos; a diferença é que num país rico o presidente 'compra' o apoio dos legisladores mediante concessões legislativas ou políticas favoráveis aos seus distritos, enquanto em países mais pobres os intercâmbios são menos subtis.

Quem quer que deva governar o Brasil no futuro, deverá fazê-lo através de acordos multipartidários e desenvolvendo políticas moderadas: exactamente o que vêm fazendo todos os governos (excepto o breve interregno de Collor de Mello) desde 1985. Isso é assim porque fragmentação sem polarização não perturba a estabilidade de um sistema político baseado no consenso.

Chile: Lições da Concertação

A Concertação de Partidos pela Democracia é a coligação que governa o Chile desde 1990. Constituiu-se em 1988 sob o nome de Comando do Não, com o qual 17 partidos políticos decidiram enfrentar o plebiscito convocado pelo regime militar de Augusto Pinochet para legitimar a sua continuidade no governo. Após ter ganho o plebiscito, a Concertação manteve-se unida e disputou quatro eleições presidenciais consecutivas, triunfando em todas elas.

Actualmente, a Concertação é constituída por quatro organizações: o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido pela Democracia (PPD), o Partido Radical Social-democrata (PRSD) e o Partido Socialista (PS). A transição de dezassete para quatro não se produziu mediante divisões mas, principalmente, através de fusões entre os partidos mais pequenos. Em momento algum os partidos maiores tentaram hegemonizar a coligação ou tomar o controlo. Antes pelo contrário, as decisões têm sido tomadas através de dois mecanismos: o diálogo, sobretudo para definir o programa de governo, e as eleições internas, em especial para nomear os candidatos.

Os dois primeiros presidentes chilenos pela Concertação pertenceram ao partido maioritário, o Democrata-Cristão. O terceiro, Ricardo Lagos, personificou um fenómeno raro: era presidente de dois dos membros da coligação, o Partido pela Democracia e o Socialista. A actual, Michelle Bachelet, representa este último. Todos eles nomearam gabinetes nos quais cada partido tinha representantes que reflectiam o seu peso interno, mas ao mesmo tempo os ministros foram escolhidos em função de seu perfil técnico e não apenas da sua militância partidária. A gestão dos equilíbrios políticos não esteve isenta de conflito, mas a responsabilidade dos partidos chilenos e a seriedade dos seus líderes evitaram rupturas e mantiveram a coligação de pé e os governos em movimento.

A experiência bem sucedida da Concertação chilena é frequentemente mencionada como modelo noutros países. Por isso, é importante extrair algumas lições que poderiam ser negligenciadas numa leitura ingénuo ou sectária. Em primeiro lugar, a

Concertação não se formou em torno de um líder mas contra um regime. No seu primeiro encontro, e após um longo processo de construção de confiança em que teve que superar anos de suspeitas e recriminações, participaram dezassete presidentes de partido em igualdade de condições, sem nenhuma pretensão hegemónica.

Em segundo lugar, o mecanismo adoptado para coordenar esforços foi o acordo de partidos, não a cooptação individual de dirigentes. O projecto teve, desde o início, uma forte vocação democrática e institucionalizadora, o que preveniu contra a tentação de erodir a legitimidade das organizações aliadas.

Em terceiro lugar, a Concertação constituiu, nos seus inícios, uma frente eleitoral e de governo montada a partir da oposição, não desde o poder. Isso implicou que a força do projecto residiria na sua inserção social mais do que na sua capacidade de compra de vontades pelo Estado. Evidentemente, após a sua vitória a coligação transformou-se numa força que ganha eleições estando no governo; mas o facto de se ter construído de baixo para cima, e de não reeleger os seus presidentes, tem-lhe permitido renovar-se regularmente e evitar a esclerose do poder.

Por último, o confronto eleitoral entre a Concertação e os diferentes partidos que representam a direita reflecte uma divisão ideológica presente na sociedade, e não criada artificialmente pelos partidos. E apesar disso, o sistema institucional que os chilenos têm estabelecido é tão eficaz para processar conflitos que nem sequer as profundas diferenças geradas pelos conflitos passados têm conseguido erodir a sua legitimidade.

Colômbia e Haiti: Violência doméstica e intervenção estrangeira

A Colômbia e o Haiti são dois países latino-americanos com uma característica comum: nenhum deles é representativo da região. Se algo distingue a América Latina de outras regiões é a sua desigual distribuição da riqueza. No entanto, quando se faz referência à Colômbia e ao Haiti o elemento comum é outro: a violência.

Embora também existam organizações ilegais que aspiram ao exercício do poder, o que predomina quer na Colômbia quer no Haiti é a violência criminal. Contudo, e este é um elemento distintivo relativamente ao resto do continente, a extensão e intensidade da criminalidade são tão altas que atentam sobre o regime político e o próprio estado. Nessa medida, mesmo que o móbil da violência não seja necessariamente político, os seus efeitos acabam por sê-lo. Como resultado, a Colômbia e o Haiti gozam do duvidoso privilégio de figurar nos primeiros lugares do ranking de estados falhados elaborado pela revista *Foreign Policy*. Ainda assim, os dois casos apresentam mais diferenças que semelhanças.

O Haiti constitui uma raridade na América Latina: para além da sua condição insular, apenas partilhada pela República Dominicana, Cuba e Porto Rico, é o único país independente de língua francesa. A sua composição étnica (maioritariamente africana) e a sua precocidade revolucionária (adquire a independência em 1804) transformaram-na na “primeira república negra” do mundo. Contudo, a sua história

nunca atingiu a dimensão da sua promessa: pobre, violento e subdesenvolvido, está mais perto de converter-se num protectorado das Nações Unidas do que num estado soberano e auto-governado.

A Colômbia, em contraste, ocupa um lugar destacado entre os países latino-americanos. Com 45 milhões de habitantes, é o segundo país hispano-falante mais povoado. Grande produtor mundial de café e outros estimulantes, tem-se destacado também na música e na literatura. A história da sua independência funde-se com a da região, já que foi desde Bogotá que Simón Bolívar lançou a sua campanha contra a dominação espanhola. A Colômbia poderia ser um típico país latino-americano. Não o é porque o seu quotidiano social é mais violento e o seu Estado menos abrangente do que a média regional.

Apesar de que a Colômbia e o Haiti já foram qualificados como estados falhados, a falha não é a mesma. Na Colômbia o Estado exerce um controlo relativamente eficaz sobre três quartos do território, mas a sua autoridade é virtualmente inexistente no quarto restante. No Haiti, no entanto, o Estado carece de um aparelho mínimo que lhe permita cumprir funções básicas como cobrar impostos ou garantir a segurança pública.

Segundo o ranking que elabora anualmente o Banco Mundial, em 2005 o PIB *per capita* da Colômbia situava-se no lugar 101º num total de 208 economias. O Haiti aparecia no 177º. O grupo de referência da Colômbia é constituído pelos países de rendimento médio, integrado pela maior parte da América Latina e as Caraíbas (região cujo PIB *per capita* médio era de \$7.660 em 2004). Por sua vez, o grupo de referência do Haiti é constituído pelos países de rendimentos baixos, a maioria dos quais se localiza na África subsariana (PIB *per capita* médio de \$1.850).

O contraste torna-se mais dramático quando se considera o nível de desenvolvimento humano, que inclui expectativa de vida, mortalidade infantil e alfabetização. Enquanto a Colômbia se encontrava no lugar 73º em 2004, o Haiti situa-se no 153º. Apenas dois dos 32 países que integram o grupo de menor desenvolvimento não eram africanos, e o Haiti é um deles. Em síntese, enquanto os indicadores socio-económicos da Colômbia são semelhantes aos da América Latina, os do Haiti são similares aos da região mais pobre do mundo. Os desastres naturais são uma causa apenas parcial das desventuras desse país, pois os seus efeitos são potenciados pelo subdesenvolvimento económico e político.

Estes contrastes alertam contra a associação automática entre pobreza e violência. Os conflitos domésticos e a debilidade estatal nestes países têm distintas causas e devem, portanto, sujeitar-se a distintos tratamentos. O perigo que enfrenta a força de segurança multinacional no Haiti é a violência anárquica, não a organizada. Na Colômbia, no entanto, uma eventual intervenção externa enfrentaria não só uma séria ameaça militar mas a tremenda capacidade das organizações ilegais para corromper quem pretenda opor-se a elas.

Em suma, uma intervenção estrangeira no Haiti pode fracassar mas as consequências seriam pagas pelos haitianos. Em contraste, se uma intervenção similar

fracassasse na Colômbia os custos poderiam transferir-se aos estados interventores. A solidariedade exige ajudar os países em situação problemática, mas a prudência reclama que isto seja feito com inteligência e sem sobrestimar as capacidades regeneradoras das boas intenções.

México: A novidade das eleições competitivas

Considerava-se fraude quando os mortos votavam mais de duas vezes. Embora nunca tenha sido definido tão explicitamente, este enunciado bem poderia descrever uma situação real: a do México sob o longo regime do Partido Revolucionário Institucional (PRI). A hegemonia do PRI durou 70 anos, até que a inquietação popular e a criação de um órgão de controlo independente, o Instituto Federal Eleitoral (IFE), impuseram a transparência eleitoral. A consequência foi a chegada ao poder de um novo partido, a Acção Nacional (PAN).

O PAN conseguiu renovar o seu mandato em 2006. Com uma orientação de centro-direita moderada, Felipe Calderón derrotou o candidato do centro-esquerda, Andrés Manuel López Obrador, que se apresentava pelo Partido da Revolução Democrática (PRD). Esta eleição pode ler-se em três dimensões: esquerda versus direita, América do Norte versus América Latina e instituições versus *movimentismo*.

A leitura convencional desta situação, popularizada pelos meios de comunicação estrangeiros e não só, visualizara um candidato de direita que defendia a economia de mercado e um de esquerda que reivindicava as necessidades populares. Esta leitura é substancialmente correcta. Calderón encarnava os interesses dos sectores acomodados do norte do México, enquanto que López Obrador representava as classes médio-baixas e populares, urbanas e rurais, que enfrentam piores condições de vida. Contudo, não é claro se as políticas do PRD teriam sido capazes de beneficiar os mais pobres; aliás, a experiência histórica indica que a detecção das necessidades básicas não chega para satisfazê-las. A ‘política’ (*politics*) compõe-se de ‘políticas’ (*policies*) além de discursos, e López Obrador não gerara grande confiança como administrador.

A segunda leitura opõe o alinhamento com os Estados Unidos versus uma política externa que olhe para o sul, na direcção do Mercosul mas também, inevitavelmente, da Venezuela Bolivariana. O PAN expressou a realidade dos factos, o PRI a sua insatisfação com dita realidade. O México está situado na América do Norte, realiza 90% dos seus intercâmbios comerciais com os Estados Unidos e mais de 10% dos seus cidadãos vive e trabalha no grande país vizinho. As economias e sociedades de ambos os países estão cada vez mais conectadas, apesar das reacções periódicas que a imigração mexicana gera na sociedade anglo-saxónica. É verdade que a alta interdependência com o norte não obriga o México a isolar-se do sul; mas seria irrealista pensar, como alguns sugeriram, que a vitória de López Obrador teria implicado um alinhamento com o eixo anti-estadunidense liderado por Hugo

Chávez. O México, simplesmente, é grande demais: os seus mais de 100 milhões de habitantes quadruplicam a população venezuelana, e o tamanho da sua economia sextuplica-a. A Venezuela tem tantas possibilidades de liderar o México como a Holanda de liderar a Alemanha. E no entanto, esta questão esteve presente no debate eleitoral e em várias análises regionais. Mais razoável seria conceber uma aliança estratégica entre o México e o Brasil, mas neste caso a relutância seria brasileira.

A terceira leitura contrapõe a canalização institucional das demandas cidadãs à sua reivindicação por meio da mobilização popular. Quando existem instituições com o prestígio e a credibilidade do Instituto Federal Eleitoral, qualquer questionamento aos procedimentos eleitorais deve ser processado a partir da impugnação administrativa ou judicial. No entanto, não foi esta a via escolhida pelo candidato derrotado, que optou pela denúncia pública e a manifestação nas ruas. No Ocidente, as eleições vencem-se usualmente mediante os votos, não através da prepotência ou da negociação pós-eleitoral. Em todo o caso, a posterior normalização da situação política mexicana gera expectativas favoráveis para a sua jovem democracia.

Esquerda sul-americana: Um tsunami em fragmentação

Nos últimos anos, candidatos situados à esquerda do espectro ideológico têm ganho a maioria das eleições presidenciais na América do Sul. Depois de uma década de políticas orientadas para o capital, vários observadores consideraram natural esta viragem em direcção a posições mais sensíveis para com os desprotegidos. No entanto, cada vez fica mais claro que este refluxo ideológico não tem uma face mas, pelo menos, duas: a dos partidos social-democratas internacionalistas e a daqueles que manifestam reivindicações nacional-populistas.

O primeiro caso abrange Chile, Uruguai e Brasil; o segundo Venezuela e Bolívia. A meados de 2006 os peruanos tiveram que escolher entre uma opção social-democrata encarnada em Alan García e outra nacionalista radical liderada por Ollanta Humala. Nos meses prévios, a opinião pública tinha começado a valorizar a gestão de Alejandro Toledo, o presidente que acabava o mandato, e a reduzir a sua simpatia pela Bolívia e Venezuela, declarando-se nas sondagens mais próxima da Colômbia e até dos Estados Unidos. Esta “viragem à direita” foi consequência do crescimento económico sustentado, mas também dos disparates de Humala e da sua família e das interferências de Hugo Chávez. O resultado das eleições peruanas arrefeceu muitas ilusões no bloco nacional-populista: a vitória de García tornou evidente que o eixo Chávez-Morales começava a perder capacidade de atracção. Também deixou a descoberto que políticas como as implementadas na Venezuela e na Bolívia são possíveis em países exportadores de gás e petróleo, mas não naqueles que têm que produzir riqueza em vez de bombeá-la do subsolo.

A nacionalização das reservas de hidrocarbonetos, decidida pelo presidente boliviano Evo Morales, não causa mas reflecte uma mudança histórica na América Latina. Há umas décadas, a maldição latino-americana chamava-se “deterioração dos termos de intercâmbio”. Isto significava que os recursos naturais que exportava a região valiam cada vez menos, enquanto as manufacturas industriais que importava custavam cada vez mais. Agora não: a ‘Revolução Bolivariana’, se é que tal coisa existe, sustenta-se no alto preço internacional do petróleo e do gás. Exportar *commodities* é, no curto prazo, uma vantagem. No longo prazo, contudo, o efeito será o oposto: o que os economistas denominam de “maldição dos recursos” explica que os países que contam com um recurso natural predominante como base da sua economia não conseguem desenvolver-se economicamente. Outro dado histórico é que petróleo abundante e instituições fortes são virtualmente incompatíveis: não existem as petro-democracias.

A viragem de Morales expressa uma novidade adicional. O sentimento anti-norteamericano continua forte na América do Sul, mas o novo imperialismo é brasileiro e espanhol. Quando o governo boliviano decidiu nacionalizar o petróleo, mandou tropas circundar as oficinas de Petrobras e Repsol-YPF: não foram a Exxon nem a Texaco as companhias mais vilipendiadas por explorar os recursos bolivianos pagando maus preços. As vítimas da ‘decisão soberana’ (Lula dixit) da Bolívia foram as empresas de dois dos seus países mais amigos. O ‘*yankee go home*’ de outros tempos regressa, hoje, como ‘*españoles, fuera*’ e ‘*brasileiros, vão para casa*’. Tem de ser difícil, para governos progressistas como os de Lula e Rodríguez Zapatero, compreender como foi que os seus países se tornaram imperialistas e exploradores do terceiro mundo. Mas assim são apercebidos pelos pobres a quem pretendem ajudar.

A influência de Chávez foi evidente na decisão nacionalizadora de Morales. O irónico é que, enquanto a Bolívia avança com políticas que prejudicam empresas de países amigos, a Venezuela continua a vender a maior parte do seu petróleo aos Estados Unidos.

Processos de desintegração regional

“Arámos no mar”. Assim expressava Simón Bolívar a sua frustração após anos de luta pela independência de uma região investida por guerra e caos. O panamericanismo caiu em desuso após tentativas vãs por parte do Libertador no sentido de o estabelecer nos congressos continentais de 1819 e 1826. Mais tarde, nas últimas décadas do século XX, a vocação latinoamericanista foi rebaptizada “integração regional” e corporizada em blocos como a Comunidade Andina (hoje composta por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) e o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, mais a Venezuela a tentar ingressar). Blocos que hoje, manifestamente, agonizam sob os golpes provocados por supostos defensores dos ideais Bolivarianos.

Os estudiosos dos processos de integração regional costumam sublinhar a potencial reversibilidade destes fenómenos. Êxitos iniciais não garantem a sobrevivência a longo prazo. Pelo contrário, a história da integração demonstra que o único bloco que conseguiu ultrapassar a etapa inaugural de promessa fácil foi a União Europeia. No resto do mundo, os grupos regionais proliferaram mas não se consolidaram. Mais ainda, na maioria dos casos simplesmente duram, mas não vingam. O destino mais provável para qualquer grupo regional não é a extinção mas a irrelevância. O problema da irrelevância é que não é fácil de reconhecer. Em parte, porque sempre há esperanças de recuperação; em parte por inércia intelectual; e, sobretudo, porque habitualmente existem interesses em manter a ficção.

A quem interessa, por exemplo, afirmar que o Mercosul está vigoroso e que apenas sofre uma crise passageira? Em primeiro lugar, aos funcionários dos ministérios de negócios estrangeiros e diplomatas responsáveis pela gestão quotidiana dos assuntos regionais. Seguidamente, aos dirigentes políticos que fizeram da integração uma bandeira ideológica de luta contra o imperialismo em vez de um instrumento de desenvolvimento colectivo. Finalmente, aos académicos que transformaram o tema no seu objecto de estudo. Os interesses destes grupos são legítimos e é provável que alguns dos seus membros acreditem naquilo que sustentam. Mas isso não torna os seus argumentos válidos.

O Mercosul autopromove-se como quarto bloco económico do mundo, e faz valer a condição do Brasil enquanto oitava potência económica mundial. No entanto, estes dados são incorrectos. O bloco reúne um produto bruto muito inferior ao dos Estados Unidos, União Europeia e Japão, mas também ao da China, e, em breve, ao da Índia. E a economia Brasileira é grande mas ainda está muito longe da China e da Índia, que ainda por cima crescem a taxas mais altas.

Contudo, a característica contemporânea mais problemática da América Latina não é o limitado êxito dos seus processos de integração regional – nem o predomínio crescente de forças políticas de fragmentação. O problema central é o aprofundamento de tendências socioeconómicas divergentes. Enquanto na Europa os países se assemelham cada vez mais entre si, beneficiários do que se designa como “processos de convergência”, na América Latina há sociedades cada vez mais ricas (poucas) e outras cada vez mais pobres (em termos relativos). É provável que em 2030 o Chile tenha alcançado o pelotão das nações mais desenvolvidas do mundo, enquanto outros países acompanharão a Bolívia, Nicarágua, Honduras e Haiti no conjunto dos que exibem indicadores subsarianos em quase todas as categorias.

Neste cenário, a retórica Bolivariana confunde mais do que clarifica. Isto porque entre os países com maior êxito existem alguns que optaram pela integração sub-regional (como o Brasil), outros que optaram pela integração económica com os Estados Unidos (México) e outros que preferiram caminhar sozinhos – ou, aliás, assinando tratados bilaterais de livre comércio com todos os países e regiões do mundo (Chile). Não existe uma receita única, mas dificilmente seria recomendável a utilizada por países que, como a Venezuela, mantêm mais de metade da população abaixo da linha de pobreza.

Em 1847, o chanceler Austríaco Klemens von Metternich referira-se depreciativamente à Itália como uma mera expressão geográfica. Nessa altura, a península estava dividida em múltiplos pequenos estados e constituía, na melhor das hipóteses, uma entidade cultural mas não política. Hoje, a expressão de Metternich seria perfeitamente aplicável à América Latina. É possível que algum dia se venha a realizar a unidade do continente tal como em 1861 se concretizou a unificação Italiana, mas esse dia parece estar ainda muito longe.

Bibliografia

- AMORIM NETO, Octavio (2007), “Política externa brasileira: novos dilemas geopolíticos e sua falta de condicionamentos domésticos” *Análise de Conjuntura*. Rio de Janeiro, Nº 3.
- CEPAL-IPEA-PNUD (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile [consultado em 31 de Julho de 2008: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/12544/lcg2188e.pdf>].
- FUND FOR PEACE, The (2010) *Failed States Index Score*, consultado em http://www.funforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900.
- LAGOS, Ricardo, ed. (2008), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- MALAMUD, Andrés (2009), “Fragmentação e divergência na América Latina”, *Relações Internacionais*, Lisboa, Nº 24, 61-73.
- REID, Michael (2007), *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*. New Haven: Yale University Press.
- SANTISO, Javier (2006), *Latin America's Political Economy of the Possible. Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeers*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- WEYLAND, Kurt (2009), “The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from the Rentier State Theory” *Comparative Politics* 41(2).
- WHITEHEAD, Laurence (2006), *Latin America. A New Interpretation*. London: Institute for the Studies of the Americas.
- ZELAZNIK, Javier (2008), “El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI”, *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal* [Berlim] 32, 2008.