



# **BOLÍVIA E BRASIL: OS MEANDROS DO CAMINHO**

Carlos D. Mesa Gisbert

Working Paper nº 13, julho de 2011



[www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

# Bolívia e Brasil: os meandros do caminho

Carlos D. Mesa Gisbert\*

## Orientação para o Pacífico e orientação para o Atlântico

A Bolívia, em virtude de sua localização específica na América do Sul, tem duas grandes forças que a condicionam: a de sua vocação para o Pacífico e a de sua vocação para o Atlântico. Historicamente, o Pacífico dominou o destino do país, na medida em que as principais culturas pré-hispânicas que o constituíram como nação se desenvolveram nas regiões altas de sua área ocidental, entre duas ramificações da cordilheira dos Andes. Basta mencionar Tiahuanacu e os Incas, cujas vinculações políticas e econômicas se voltaram para a bacia do Pacífico, da qual vieram vários de seus habitantes. Essa mesma lógica continuou no período colonial com a criação da Audiência de Charcas, cuja capital foi a cidade de La Plata (hoje Sucre) e seu farol econômico, Potosi. Durante três séculos, a prata potosina saiu pelos portos do Pacífico, principalmente Arica, para a Espanha.

Sobre esse cenário foi criada a República, que construiu sua infraestrutura de transportes, por certo precária, e especialmente suas primeiras ferrovias olhando para o Pacífico como a zona natural para a exportação de seus produtos principais (80% minerais).

Por outro lado, existem fatores que marcaram uma crescente tendência boliviana para o Atlântico, primeiramente em virtude da existência de culturas das planícies (sobretudo as amazônicas) que, como se sabe hoje, tinham elementos muito importantes de desenvolvimento e, mais tarde, graças ao grande experimento das Missões de Mojos e Chiquitos realizado pelos jesuítas, que estruturou um espaço e uma *hinterland* de grande importância na região, conseguindo afirmar a soberania boliviana sobre essa região para a qual a área andina virou as costas por muito tempo.

A perda da saída para o Oceano Pacífico como resultado da guerra contra o Chile em 1879 e, finalmente, o desenvolvimento espetacular do leste boliviano, particularmente Santa Cruz, na segunda metade do século XX, foram fatores determinantes para essa mudança da vocação “natural” para o Pacífico que a Bolívia havia tido durante tantos séculos. Como consequência dessas mudanças, a produção agroindustrial de Santa Cruz, somada à importância decisiva do gás natural, fez com que uma parte muito significativa do país se voltasse para o Atlântico e para a Bacia do Rio da Prata. A busca boliviana de uma saída para o Atlântico pelo rio Paraguai foi, por isso, crucial, o que também explica parcialmente a Guerra do Chaco que o país manteve com o Paraguai (1932-1935).

---

\* Ex-presidente da Bolívia.

## **Bolívia e Brasil: As turbulências do passado**

Para entender as atuais relações entre a Bolívia e o Brasil, é imprescindível referirmo-nos sumariamente aos antecedentes históricos que respectivamente vincularam ou separaram os dois países.

O primeiro fato do período posterior à independência da Bolívia ocorreu no mesmo ano do nascimento da República – 1825 – quando aconteceu uma invasão brasileira à província de Chiquitos em nome da autoridade máxima do Mato Grosso. Tropas brasileiras comandadas por Manuel José de Araújo e Silva ocuparam um grande espaço de um território que pretendia a anexação dessa província ao império brasileiro. A ameaça durou poucos meses e culminou com a retirada das tropas de Araújo diante da ameaça do marechal Sucre de agir militarmente contra os invasores.

Esse fato trouxe à tona um conflito relacionado com a delimitação de fronteiras da nova nação com o Brasil. A tese boliviana se apoiava no tratado de 1777 assinado entre Portugal e Espanha como referente para resolver os problemas de limites entre os dois países sul-americanos. O Brasil, por outro lado, defendia a validade do *Uti Possidetis* como marco de referência. Basta dizer que ambas as posições reivindicavam territórios maiores para a nação respectiva, segundo o princípio invocado.

A situação de indefinição continuou inalterada com várias missões bilaterais que não conseguiram um acordo até 1867. Nesse ano, sendo presidente da Bolívia Mariano Melgarejo e imperador do Brasil Pedro II, foi assinado um tratado de limites entre os dois Estados. O acordo, que teve como base as premissas brasileiras e não o Tratado de 1777, significou a cessão, por parte da Bolívia, de um território de mais de 100.000 km<sup>2</sup> na região do rio Madeira. A percepção dessa vitória refletiu-se nas intervenções de parlamentares no Congresso brasileiro que ratificou o acordo, e comemorou um documento que superava suas expectativas mais otimistas. Em troca, a Bolívia recebeu a concessão de livre navegabilidade pelos rios brasileiros durante seis anos! A ratificação do tratado pelo Congresso boliviano provocou o exílio de muitos parlamentares e a pressão direta do Poder Executivo sobre o Congresso.

A partir desse fato histórico, importantes setores intelectuais e políticos bolivianos acharam o tratado produto de uma política imperialista brasileira, o que deixou sempre uma grande suscetibilidade numa relação bilateral que se complicou ainda mais com a guerra do Acre.

Em 1899, ocorreu um levantamento aparentemente secessionista em Puerto Acre, a mais de duzentos quilômetros ao norte do atual limite fronteiriço entre o estado do Acre no Brasil e o departamento de Pando na Bolívia. O motivo era evidente: o auge da exploração da borracha na região. Primeiramente foi o espanhol Luis Gálvez (1899) e depois Plácido de Castro (1902). Ambos declararam um estado independente denominado Acre. O conflito se prolongou até 1903 e, pouco tempo depois, o Brasil mostrou seu interesse real em uma extensão tão vasta, apoiando os secessionistas. O Brasil apoiou Plácido de Castro abertamente e tropas brasileiras tomaram Puerto Acre alegando que um consórcio internacional ao qual a Bolívia havia concedido direitos de exploração de seu território violava as “regras de soberania sul-americanas”. Ocorreram várias batalhas durante esse período, inclusive com a presença do presidente boliviano José Manuel Pando no campo de batalha. Quando a situação bélica atingiu um relativo

*status quo*, o Brasil expressou sua decisão de uma intervenção militar total. A ameaça provocou a assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903, pelo qual a Bolívia cedia praticamente a totalidade do território do Acre. A compensação foi um ressarcimento pecuniário e o compromisso da construção de uma ferrovia que permitisse transpor a barreira das corredeiras no acesso ao principal afluente do Amazonas na região, o rio Madeira.

Esse fato deixou claro que o poder objetivo do Brasil foi utilizado contra a Bolívia, extirpando-lhe um espaço geográfico gigantesco, primeiramente mais de 100.000 km<sup>2</sup> (1867) e depois, como resultado da guerra, outros 190.000 km<sup>2</sup>, ou seja, o equivalente a mais de 25% do total do atual território boliviano.

A tese do subimperialismo brasileiro ficou fortemente ancorada na interpretação que a Bolívia fez de nossas relações com aquele país.

Na outra face da moeda, foram feitos esforços para uma relação fluida e positiva entre os dois países. A ferrovia acordada no Tratado de 1903 não se concretizou, mas por uma série de acordos posteriores que incluíram uma referência aos compromissos brasileiros pendentes resultantes do Tratado de Petrópolis, foi construída a ferrovia Corumbá-Santa Cruz (mais de 500 km), inaugurada em 1958. À época, essa foi a obra de integração mais importante empreendida pelas duas nações.

Na segunda metade do século XX, uma das obsessões bolivianas foi a exportação de gás natural para o Brasil em virtude do sucesso econômico da venda do gás à Argentina (iniciado em 1972) e também da voracidade do mercado de consumo paulista, que permitiria receitas importantes para a Bolívia. A efetivação do projeto foi árdua, longa e complexa, e teve início em 1974 com a primeira carta de intenções entre os presidentes militares Banzer e Geisel. Durante muito tempo, representantes da esquerda e do nacionalismo boliviano se opuseram radicalmente a esse acordo, considerando que era uma forma de atar a Bolívia e de fazê-la muito dependente do Brasil. Mas o descobrimento de importantes reservas de gás natural no período entre 1996 e 2000 permitiu que o projeto finalmente se tornasse realidade e se concretizou em 1999 com a inauguração do gasoduto Bolívia-Brasil, o maior investimento de todo o século XX em um único projeto por parte da Bolívia. Em 2010, as exportações de gás para o Brasil representaram 2.300 milhões de dólares, cerca de 35% do total das exportações bolivianas.

### **Relações comerciais atuais**

Lula da Silva chegou à Presidência em janeiro de 2003, coincidindo com a profunda crise política boliviana que sobreveio na presidência de Evo Morales em 2006. Sua chegada ao poder ocorreu quando entre as duas nações havia surgido uma nova relação a partir da construção do gasoduto binacional e a presença muito significativa da Petrobras na Bolívia. Essa presença teve dois momentos fundamentais: o primeiro coincidiu com o processo de capitalização (1996) que permitiu à empresa entrar no processamento dos hidrocarbonetos bolivianos e controlar 14% do total das reservas bolivianas de gás natural; o segundo foi no governo de Hugo Banzer (1997-2001) quando a Petrobras comprou as refinarias de petróleo e obteve assim uma participação no processamento completo do gás, desde sua extração – incluindo os dutos – até sua chegada a São Paulo. Em 2008, a Bolívia recomprou as citadas refinarias.

Se houvesse alguma dúvida de que as relações econômicas entre os dois países estão gasificadas, bastaria dizer que, em 2010, o total das exportações bolivianas para o Brasil alcançou 2.400 milhões de dólares, dos quais 2.300 foram gás e só 100 milhões de outros produtos, 90% dos quais eram matérias-primas sem valor agregado. O Brasil, por sua vez, exportou 1 bilhão de dólares para a Bolívia, equivalentes a 0,5% do total de suas exportações dos quais os dois itens mais importantes foram produtos industriais (50%) e bens de capital (20%).

Em suma, para a Bolívia as exportações para o Brasil (gás) representam mais de um terço do total de suas exportações, enquanto, para o Brasil, essa porcentagem não chega a 1% de suas vendas ao exterior.

A influência do Brasil sobre a Bolívia vem crescendo de forma sustentada nas últimas décadas. Na medida em que o leste boliviano se desenvolveu e Santa Cruz se converteu em uma cidade fundamental na realidade demográfica, política, econômica e social do país, o olhar da região vem se voltando cada vez mais para o Brasil. São Paulo, por sua vez, é uma cidade de referência por muitos fatores, como o aeroporto sul-americano mais importante no contato direto com Santa Cruz, como cidade destino para estudantes universitários, como ponto alternativo de investimento imobiliário das elites e como porta de acesso a todo o Brasil, e, sobretudo, pelo fenômeno de migração crescente.

### **Os migrantes**

As condições econômicas da Bolívia e seus elevados indicadores de pobreza (53% segundo os índices de 2008) fizeram do país um expulsor de sua própria população. Trata-se de uma situação histórica que, considerando apenas a segunda metade do século XX e a primeira década deste século, dá números que estabelecem claramente por que muitos bolivianos, diante da falta de horizontes e oportunidades em seu próprio país, optaram por deixá-lo. Segundo números extraoficiais, mais de 15% da população total do país (10 milhões de habitantes) está fora de suas fronteiras. Os principais receptores da migração boliviana na América Latina são a Argentina e o Brasil. Estima-se que a população de bolivianos radicados na Argentina é de cerca de 1 milhão de pessoas. Na América do Norte, o principal receptor são os Estados Unidos. A partir da década de 1980, se instalaram nesse país cerca de 200 mil bolivianos. No caso europeu, os receptores principais são a Espanha, muito à frente, e a Itália, em menor medida. Apenas entre 2006 e 2007, quase 300 mil bolivianos se radicaram na Espanha, que oficialmente declarou 380 mil no ano de 2010.

No caso do Brasil, o grande receptor da migração boliviana é São Paulo. O fenômeno teve começo no final dos anos de 1970. Não há números oficiais e a avaliação de cerca de 100 mil parece um tanto exagerada, mas é um referente. O tipo de migrante é parecido àquele que se instalou em outros países: escassa formação acadêmica, mão de obra barata, níveis de qualificação técnica reduzidos, mas trabalhador árduo. Suas atividades fundamentais, no caso do Brasil, estão relacionadas sobretudo à indústria têxtil informal, à construção civil (pedreiros) e, cada vez mais, ao serviço doméstico. Em geral, trata-se de uma presença que busca soluções rápidas que permitam ao imigrante voltar à Bolívia o mais cedo possível. Muitos deles permanecem por períodos que vão de um a três anos e depois voltam a seu país. Muitos outros, no entanto, acabam ficando e formam famílias permanentes no Brasil.



É claro que existe também outro tipo de presença boliviana, muitíssimos estudantes universitários e também empresários e profissionais liberais altamente qualificados, mas esses são minoria.

Os problemas a serem enfrentados são evidentes. Presença ilegal, níveis de superexploração, salários abaixo do salário mínimo nacional, carência de segurança médica e desrespeito a horários, abusos das autoridades locais. Finalmente, é preciso considerar a constituição de guetos de exploração que, às vezes, são criados pelos próprios bolivianos que trazem seus compatriotas, usando-os e mantendo-os em condições desumanas.

## **Lula**

O presidente Lula rapidamente se posicionou como amigo da Bolívia – atitude não isenta de certo tom paternal – interessado na estabilidade política do país e claramente favorável à possibilidade de Morales chegar à Presidência pela via democrática. Quando isso ocorreu, o presidente brasileiro mostrou um interesse particular em intensificar as relações entre os dois países.

Lula foi um fenômeno mundial e muito especialmente latino-americano. Combinou muito bem aquilo que era esperado de um presidente surgido da pobreza, do sindicalismo e de um partido de esquerda, e agiu de acordo. Logo se posicionou como referente de um caminho de esquerda responsável, o que, entre outras coisas, significava que na macroeconomia não se toca, que o investimento nacional e internacional é bem-vindo e que o empresariado local goza de segurança. No entanto, Lula buscou se distinguir de seu antecessor com uma política de intensos investimentos sociais e projetos ambiciosos de redução da pobreza e da fome (ironicamente, mais de um deles inspirados nos modelos criados inteligentemente por Fernando Henrique Cardoso).

Mas, para efeitos desta análise, provavelmente seu maior êxito tenha sido sua espetacular imagem internacional. Cabe enfatizar que a marca Lula foi tão ou mais importante que a marca Brasil, o que pode parecer um exagero, mas que fica claro quando se compara com a situação da Presidência de Dilma Rousseff, em que a marca Brasil está acima da governante. Lula desenvolveu também uma política de ambição global e uma presença de liderança latino-americana – e muito especialmente sul-americana – em um contexto difícil, visto que durante seus mandatos teve de competir com Hugo Chávez e sua política agressiva do denominado “socialismo do século XXI”. Lula optou por uma “coabitação pacífica” com seu homólogo venezuelano, que assegurou o avanço de posições um tanto radicais no período entre 2003 e 2007. Essa concessão a Chávez trouxe consequências negativas para o equilíbrio político sul-americano.

Em seu segundo mandato, Lula consolidou uma liderança que foi acompanhada de um lugar internacional para o Brasil como uma das potências emergentes mais significativas do planeta, ao mesmo tempo em que a estrela internacional de Chávez começava a declinar em virtude de suas crescentes dificuldades econômicas e políticas internas. Para essa tarefa o governo de Lula desenvolveu uma espécie de dupla chancelaria, com Celso Amorim à frente das relações mundiais do Brasil e Marco Aurélio Garcia como um chanceler *ad hoc* para a América Latina e especialmente para a América do Sul. Isso refletiu com clareza o interesse particular do governo Lula na

relação com a região. Marco Aurélio tinha como especial responsabilidade sua vinculação com os países da ALBA (Aliança Boliviana para os povos de nossa América) e com a Bolívia em particular.

A combinação presidente-país foi extraordinária e teve como base uma boa imagem permanente. Ainda que, com atitudes como as de sua relação privilegiada com o Irã, ou alguma de suas visitas polêmicas a Cuba em meio a um episódio de crise pela evidente violação dos direitos humanos, Lula não perdeu seu halo de credibilidade. Esse efeito teve uma repercussão idêntica na Bolívia. O povo boliviano aumentou seu apreço pelo Brasil, sua opinião muito positiva de Lula e sua certeza de que o presidente brasileiro era um amigo leal da Bolívia. No entanto, essa percepção irá matizar-se com os episódios políticos mais complexos da relação bilateral, cujo ponto mais difícil foi a “nacionalização” dos hidrocarbonetos realizada por Morales.

## **Lula e Bolívia I**

Para apreciar em sua exata dimensão a gestão das relações com a Bolívia devemos recordar que Lula manteve uma atitude correta com o governo de Sánchez de Lozada (2002-2003). Mas, no momento dramático da crise de outubro de 2003, estabeleceu claramente seu peso-país, enviando Marco Aurélio Garcia, com um representante do governo argentino, para tentar uma mediação no conflito, embora seu empenho tenha chegado justamente no dia em que o presidente boliviano decidiu renunciar. O fato já marcava o papel de protagonista que o Brasil pretendia desempenhar no cenário regional sob sua direta influência e interesses.

Lula, a seguir, teve uma ligação muito estreita com o governo de Mesa Gisbert (2003-2005), a quem apoiou em um período muito complexo de transição histórica. Sem deixar de afirmar que apoiava Morales, pediu explicitamente a esse que optasse pela via democrática e não pela desestabilização na busca de sua ascensão ao poder. Ficou claro que Morales deu mais atenção aos conselhos de Chávez do que aos de Lula. Nos dias em que, por sua vez, Mesa Gisbert decidiu renunciar ao cargo no meio de uma crise nova e complexa, Lula repetiu a fórmula da mediação de Marco Aurélio Garcia e um representante argentino com resultados semelhantes aos de 2003. Embora seja verdade que representou com clareza a postura internacional de que qualquer saída à crise deveria ser feita com estrita sujeição à democracia, algo que, aliás, ocorreu.

Essa posição mostrou um compromisso explícito de Lula com a democracia boliviana, que ia além da pessoa do presidente, embora não houvesse dúvida de que a opção preferida de Lula sempre tenha sido Morales, em virtude daquilo que, em sua origem, era uma sintonia ideológica, não só entre os dois mandatários, mas também entre o PT de Lula e o Movimiento al Socialismo (MAS) de Morales.

## **“Nacionalização”, “Imperialismo” e uma crise**

Apesar da proximidade entre as duas forças políticas, um setor do MAS, aquele que representava o nacionalismo mais radical do governo de Morales, sempre considerou a Petrobras e o Brasil como parte de uma estratégia de controle do setor de hidrocarbonetos boliviano, a ponta de um *iceberg* cuja base seria buscar o “domínio sobre a Bolívia”.

Essa atitude revelou-se mais de uma vez: a primeira quando Morales era deputado e apresentou uma proposição acusatória à *Fiscalia General* para iniciar um julgamento a quatro governos bolivianos pela assinatura de contratos petroleiros com empresas transnacionais. Entre os acusados estavam dois altos executivos da Petrobras na Bolívia e, é claro, entre os contratos questionados estavam vários daqueles que a empresa estatal brasileira assinara na Bolívia. Essa proposição apresentada pelo próprio Morales continua em aberto e como resultado dela existe um julgamento pendente.

A segunda ocorreu quando, pouco depois de ter iniciado seu governo, Morales revogou uma concessão de terras na região da maior reserva de ferro da Bolívia, o Mutún, na qual o empresário brasileiro Eike Batista e sua empresa EBX tinham feito um investimento inicial com a intenção de levar adiante a exploração do ferro boliviano.<sup>1</sup>

Mas, sem dúvida, o momento de maior tensão entre os dois presidentes e as duas nações deu-se no dia 1º de maio de 2006, quando Morales que, cerca de duas semanas antes havia dado à Lula, em particular, a garantia de que não tinha com que se preocupar com relação ao tema de uma possível nacionalização, aprovou um decreto da suposta “nacionalização” do gás e do petróleo em um ato que teve um grande sentido de espetáculo mediático, ao ler o decreto diante de uma refinaria de gás justamente gerenciada pela Petrobras, na qual foi colocado um enorme cartaz com a palavra “nacionalizada” e que foi rodeada por centenas de soldados bolivianos fortemente armados.

A encenação surtiu efeito e suscitou uma crise séria na relação bilateral. Lula perdeu a confiança em Morales, um esfriamento que levou mais de um ano para se desanuviar, mas agiu com prudência e comedimento e, apesar da pressão dos ambientes e setores empresariais e da oposição que lhe pediam uma resposta contundente e de rompimento com a Bolívia, não retaliou e preferiu manter uma posição relativamente serena. Foi uma decisão acertada.

A mencionada “nacionalização” dos hidrocarbonetos não se efetivou no sentido essencial daquilo que significa conceitualmente. Isto é, a reversão ao Estado de todas as propriedades das empresas estrangeiras que operam na Bolívia. O decreto de Morales de 1º de maio de 2006, além de sua retórica revolucionária, só estabeleceu o pagamento de uma porcentagem maior de impostos pelas empresas ao Estado boliviano.

O verdadeiro processo de transformação da política de hidrocarbonetos da Bolívia se concretizou em 2004, no governo de Mesa Gisbert (dois anos antes da chegada de Morales ao poder), com um referendo nacional cujo resultado anulou a lei liberal dos hidrocarbonetos vigente até então, estabeleceu que a propriedade dos hidrocarbonetos ficaria nas mãos do Estado, assumiu o controle dos contratos internacionais de

---

<sup>1</sup>A EBX tinha uma importante concessão de terras na zona do Mutún. No dia 27 de abril de 2007, o governo da Bolívia oficializou a expulsão da EBX da Bolívia, proibindo-a de participar da licitação internacional da jazida do Mutún. Os argumentos do governo de Morales foram: violação do art. 25 da Constituição, que proíbe a instalação de empresas estrangeiras nos 50 km contíguos às fronteiras do país; uso de carvão vegetal para a redução do mineral, contrariando as normas ambientais; início de construção de obras sem autorização do governo; e desobediência às normas do contrato subscrito entre a EBX e o Estado.



exportação, comercialização e fixação dos preços internos, reformou a empresa estatal de petróleo e aumentou os impostos a serem pagos pelas petroleiras de uma média entre 27% a 30% a outra média entre 50% a 53%. Todas essas mudanças, aprovadas em consulta popular, se traduziram em uma nova lei aprovada em 2005 (um ano antes da chegada de Morales ao governo).

O decreto do governo de Morales não tocou em um único campo, nem em qualquer propriedade de nenhuma das empresas que operavam então na Bolívia como resultado de contratos firmados na década de 1990 (Petrobras, Repsol, Total, British Gas, British Petroleum, Maxus, Pérez Companc, Plus Petrol, YPF, entre as mais importantes). Mas não só isso. As empresas petroleiras que chegaram como resultado desses contratos, sem qualquer exceção, estão operando hoje na Bolívia e todas nos mesmos campos que lhes foram outorgados no passado, especialmente pela capitalização realizada no governo de Sánchez de Lozada (1996).

O governo de Morales ratificou todos os contratos em várias leis promulgadas no dia 23 de abril de 2007, mantendo para todas as mesmas parcelas, os mesmos campos e os mesmos poços, e para que não houvesse dúvidas, computando o tempo desses contratos a partir do momento que foram assinados pela primeira vez. Essa computação confirma que são os mesmos contratos originais com uma única modificação em relação à tributação, que aumentou os impostos de uma média de 50% a 53% para outra entre 60% e 65%.

A provisão de gás ao Brasil, assim também como a presença da Petrobras na Bolívia não sofreram mudanças em virtude das normas do suposto decreto de “nacionalização”.

A pessoa que havia promovido, em termos de conteúdo e, sobretudo, da forma, “mensagem” com relação ao Brasil no dia 1º de maio de 2006 foi o ministro de hidrocarbonetos de então, Andrés Soliz Rada, um jornalista que, desde os anos 1970, tinha se oposto à venda de gás natural ao Brasil e um dos mais fortes entusiastas da ideia de que o imperialismo brasileiro é um dos maiores perigos para a soberania boliviana. Não é nenhum segredo o fato, mais que provável, de a saída de Soliz do ministério pouco depois da “nacionalização” ter sido uma das condições do Brasil para a recomposição da relação entre os dois países.

As consequências da alardeada – mas inexistente – “nacionalização”, no entanto, deixaram uma sequela de mais longa duração que não favorece à Bolívia. Embora nada de essencial tenha sido tocado, a impressão internacional foi que o governo de Morales havia violado a segurança jurídica e dado aos investidores internacionais um sinal muito ruim nessa e em outras áreas de interesse, vinculadas aos importantes recursos do país.

O Brasil comprovou que o gás boliviano foi uma arma política para condicionar determinados aspectos da relação bilateral. São Paulo ficou ciente de que a provisão de gás boliviano poderia sofrer alterações e, em caso extremo, interrupções impossíveis de serem absorvidas pela indústria paulista. Isso levou a Petrobras a intensificar suas explorações de gás natural em território brasileiro, com resultados positivos, algo que mudou a equação de forma dramática. Provavelmente depois de 2015, o Brasil já poderá abastecer confortavelmente a demanda de seu próprio mercado, o que colocará a Bolívia em uma situação diferente. A compra de gás pelo Brasil não irá crescer, pelo contrário, poderá se reduzir (o contrato de vinte anos já está há uma década em execução), mas o

que é evidente é que, muito em breve, o Brasil terá o controle político de sua continuidade.

A isso podemos acrescentar uma reviravolta negativa em vários aspectos. A quantificação das reservas de gás boliviano sofreu uma mudança dramática. No começo de 2011, a empresa que mede essas reservas informou oficialmente que o país não tem os 24 trilhões de pés cúbicos como foi certificado em 2002, mas apenas 10 trilhões, sendo que uma descoberta recente poderia aumentar para 13 trilhões. No entanto, é óbvio que o cenário está muito longe de ser cor de rosa. O gás converteu-se em uma *commodity* e o transporte por dutos perdeu a preferência. As novas tecnologias de exploração permitem extrair o gás em zonas não tradicionais, e isso reduziu os mercados potenciais da Bolívia na América do Norte e na América do Sul.

Tudo isso tirou a Bolívia da posição de país articulador da distribuição de gás no Cone Sul. A “nacionalização” deixou uma sequela que parece ser o contrário daquilo que a Bolívia esperava.

## **Lula e Bolívia II**

A partir do episódio do gás, o Brasil e a Bolívia tentaram desenvolver uma relação mais fluida e menos condicionada pela questão energética, mas em termos objetivos, a Presidência de Lula terminou sem conseguir concretizar completamente os objetivos econômicos que buscou intensamente durante os cinco anos em que seu mandato e o de Morales coincidiram. Várias e numerosas delegações de empresários brasileiros, com o aval político do presidente e sob a orientação direta de Marco Aurélio Garcia, voltaram ao Brasil com as mãos vazias.

Nenhum empreendimento importante que se possa considerar como tendo surgido durante a gestão de Lula culminou – apesar de haver vários projetos relacionados à industrialização do gás boliviano – em projetos binacionais, projetos de integração de infraestruturas de transporte e comunicação que não fossem a conclusão de obras previamente iniciadas, como a estrada Santa Cruz-Puerto Suárez.

Um dos fracassos mais evidentes dessa saga foi a estrada Potosí-Tarija, que havia sido adjudicada à empresa Queiroz Galvão em 2004. O governo de Morales expulsou a Queiroz Galvão acusando-a de várias irregularidades e de má execução da obra. Depois de longas e difíceis negociações, foi decidido dar a obra à companhia brasileira OAS, mas os trabalhos avançam lentamente e o resultado será, quando muito, evitar um desastre.

A constante do discurso privado – e às vezes do discurso público – brasileiro sobre a atitude do país para com a Bolívia é a que a Bolívia tem, para o Brasil, um valor estratégico fundamental. O motivo é mais do que evidente: o país está no centro do sul do continente, tem fronteiras com cinco nações e a fronteira binacional maior é precisamente com o Brasil (para o Brasil, a fronteira com a Bolívia também é a maior). A crise de 2003 deixou claro que o Brasil não pode se dar ao luxo de enfrentar uma situação de confronto que possa desestabilizar de uma maneira crônica a Bolívia e arriscar que outros países da zona sejam contagiados. A estabilidade política boliviana é a primeira prioridade brasileira. Enquanto Morales a garantir, será um sócio privilegiado, mas as autoridades brasileiras sabem muito bem que essa é uma situação

que pode mudar em um processo eleitoral, algo que não deve alterar as boas relações entre os dois países.

A lógica de Brasília é que a melhor maneira de garantir essa estabilidade política é por meio da prosperidade econômica, e essa é a mensagem que envia permanentemente à La Paz, com a ideia de estimular a boa recepção aos investimentos brasileiros. O que não está claro é se essa intenção não inclui um interesse em manter uma influência decisiva sobre setores-chave da economia boliviana, como a que a Petrobras conseguiu na área da energia. Em contraparte, o Brasil não encontra interlocutores eficientes do ponto de vista da gestão no governo de Morales, e os empresários privados não encontram regras nem condições adequadas que incentivem o desenvolvimento de empreendimentos na Bolívia, já que isso pode ser feito com muito mais segurança e retorno em nações como a Argentina, o Chile e o Peru.

Mesmo antes da chegada de Morales ao governo, por tudo aquilo que foi mencionado, o Brasil é um referente inevitável para a Bolívia, mas o início do governo de Morales coincidiu com um posicionamento especialmente significativo do Brasil no cenário sul-americano.

Ficou claro nos últimos cinco anos que a importância brasileira é tal que chegou a substituir uma boa parte da influência dos Estados Unidos na região. Não era possível encarar um projeto político e econômico de integração sem contar com a aceitação do Brasil. A proposta do IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), delineada por Fernando Henrique Cardoso em 2000, foi na realidade o motor de um processo iniciado sob a liderança do Brasil que se traduziu na criação da Comunidade Sul-Americana das Nações em 2004 e finalmente na UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) em 2008, que teve em Lula um apoio fundamental.

Para a Bolívia, o Brasil foi o principal sócio comercial na última década, não apenas pela questão evidente do gás, mas também porque o eixo Santa Cruz tem mais proximidade de vinculação com o Brasil. Falta pouco para que seja terminada a mencionada estrada Santa Cruz-Puerto Suárez, que criará um dos corredores interoceânicos mais importantes do Cone Sul, ao ligar por asfalto o Atlântico ao Pacífico. A relação binacional é fundamental na administração da zona de exportação atlântica da Bolívia.

Puerto Aguirre, que conecta com o rio Paraguai, linha fronteira com o Brasil, verdadeiramente já representa o ponto de saída de 38% do total das exportações bolivianas, principalmente grãos, porcentagem que em breve irá se ampliar com a exportação de ferro a partir da produção do Mutún, nas mãos de uma empresa hindu, Jindal Steel and Co. Não devemos esquecer que o envolvimento hindu constitui uma frustração para o Brasil que, como vimos, tinha interesse em levar adiante essa iniciativa com investimentos privados próprios.

A produção de soja e a pecuária do leste boliviano dizem respeito ao Brasil. Na soja, existem importantes investimentos de empresários brasileiros que geram mais de 15% da produção total, e, na pecuária e nos grãos, a importação de avanços genéticos e produção transgênica melhoraram a qualidade do gado e o rendimento dos produtos agrícolas.

Está claro que, apesar da forte relação ideológica entre Morales e Hugo Chávez, a atração que o Brasil exerce sobre a economia boliviana e sua natural influência fronteiriça tornavam impossível deixar de lado os interesses estratégicos reais do Brasil a favor da influência venezuelana. Essa percepção foi progressiva no governo de Morales, que tentou manter um certo equilíbrio entre Caracas e Brasília, e o peso dos fatos o inclinou na direção de Brasília, ainda mais com seu distanciamento radical dos Estados Unidos.

Para a oposição não foi fácil acomodar-se à realidade do desaparecimento quase total do velho sistema de partidos, substituído pela hegemonia do MAS como único ator realmente organizado do cenário político boliviano. No passado, o sistema político que entrou em colapso em 2003 contava com estruturas organizadas, quadros com experiência de gestão e um trânsito importante na política externa do país, o que permitiu o desenho de estratégias e programas concretos na compreensão que os partidos tinham da realidade internacional e da inserção da Bolívia no contexto sul-americano. Hoje, ao contrário, o que há é uma grande interrogação com relação às linhas mestras da política internacional boliviana a partir da ação da oposição, à exceção, talvez, no caso lamentável da reivindicação marítima com o Chile. Aqueles que criticam – não sem fundamento – a falta de uma política externa consistente parecem ter-se esquecido de seu próprio passado, sua tradição e sua “marca genética”, para se afogar na inconsistência, na carência de quadros e, sobretudo, na falta de visão em um tema de sensibilidade tão elevada.

### **Chávez-Morales: Da lua de mel a um casamento entre “iguais”**

É evidente que a volta de cento e oitenta graus na política externa boliviana foi consequência de sua ligação com a Venezuela, a partir da ação clara de Chávez de apoiar moral e materialmente a candidatura de Evo Morales em 2005.

As relações Bolívia-Venezuela tiveram duas fases quase coincidentes com os dois mandatos de Morales. Em um primeiro momento, a total inexperiência de Morales fez com que a Bolívia optasse por seguir a política externa venezuelana. Essa decisão teve como consequência um congelamento das relações com os Estados Unidos, um momento de fricção significativa com o Brasil, um quase congelamento das relações com o Peru e uma aproximação a posturas contestatórias no contexto regional, tais como o fortalecimento das relações com o Irã. Chávez articulou esse cenário com a criação da ALBA, que mais que um projeto de integração econômica foi um instrumento político que definiu linhas de ação comuns no contexto da OEA e da UNASUL e eventualmente no processo sub-regional andino.

Nos três primeiros anos de seu governo, Morales adotou uma adscrição quase de reconhecimento do apadrinhamento político de Chávez e, por extensão, do apadrinhamento – mais simbólico do que efetivo – de Fidel Castro.

Qual foi o reflexo disso na política interna boliviana? Morales aceitou que os temas segurança e inteligência tivessem uma influência forte e direta de especialistas e funcionários cubanos e venezuelanos, inclusive no caso de sua própria segurança pessoal. É preciso enfatizar que o embaixador de Cuba exerce uma influência significativa no círculo mais próximo ao presidente, muito maior que a dos

embaixadores venezuelanos, essencialmente operativos diante de uma relação pessoal direta entre os presidentes.

Morales desenvolveu um programa com o nome de “Evo cumpre”, que teve o apoio financeiro da Venezuela, uma média de 30 a 45 milhões de dólares por ano à total disponibilidade do presidente, sem passar pela aprovação do Congresso Nacional nem estar incluídos no orçamento geral da Bolívia como deve ocorrer no caso de qualquer doação internacional. Além disso, é muito provável que o governo boliviano tenha recebido apoios diretos de outra natureza cuja quantificação é impossível de ser feita.

Por outro lado, os projetos grandiloquentes de industrialização e investimento no âmbito energético, na produção de alimentos e nas obras de infraestrutura quase não tiveram resultado.

O efeito dessa relação tão próxima foi percebido muito rapidamente. As frequentes visitas de Chávez à Bolívia, inclusive suas atitudes paternas expressas em atos públicos, fizeram com que a opinião pública passasse a ter uma atitude crítica em relação ao mandatário venezuelano. Morales, político muito intuitivo, percebeu o efeito contraproducente e baixou os decibéis do vínculo. Embora os dois presidentes professem a mesma ideologia e sigam apoiando a vigência da ALBA, além de ratificar acordos bilaterais cheios de documentos específicos que poucas vezes são postos em prática, está claro que a influência direta de Chávez sobre seu homólogo diminuiu significativamente.

No entanto, não podemos deixar de mencionar que as relações comerciais entre a Bolívia e a Venezuela aumentaram significativamente no período 2006-2011, embora se trate de um volume que ainda não é significativo para a economia boliviana. Em 2005, a Bolívia exportava 170 milhões de dólares para a Venezuela e importava 40 milhões daquele país. Em 2011, as exportações aumentaram para 339 milhões (basicamente grãos e têxteis) e as importações chegaram a 300 milhões. As exportações duplicaram e as importações se multiplicaram quase oito vezes, e o motivo disso é o diesel, do qual a Bolívia está cada vez mais deficitária. As exportações à Venezuela representam 5% do total, enquanto que as exportações para a Bolívia representam, para a Venezuela, 0,4% do total. A diferença com o Brasil é mais que eloquente.

A questão não foi, no entanto, uma mera questão de mudança formal. À medida que se sentia mais seguro na Presidência, o mandatário boliviano começou a desenvolver sua própria agenda internacional apoiada em dois pilares, sendo o mais importante sua condição de primeiro presidente indígena da Bolívia e a repercussão internacional desse fato. Em poucos anos, o governo boliviano percebeu que podia exercer uma liderança regional sobre os povos indígenas do Peru, Equador, Guatemala, México e até do Chile. Morales já não precisava de um padrinho para isso, e começou a desenvolver uma linha internacional própria para garantir a reivindicação e a consolidação do poder indígena além da Bolívia. O segundo tema em que se empenhou foi a defesa da “Mãe Terra” (*Pachamama*, tanto em quéchua quanto em aymara). O ministro das Relações Exteriores, David Choquehuanca, a figura indígena mais relevante no Poder Executivo, impôs a ideia de que é preciso contrastar a filosofia do viver bem andino (*suma qamaña*) com a do viver melhor ocidental como uma resposta a partir da cosmogonia andina que considera como uma falácia a ânsia de progresso, e que se expressa na complementaridade e harmonia homem-natureza. A Bolívia tentou colocar essa ideia no



concerto internacional – inclusive nas Nações Unidas – e, sobretudo, nas reuniões de cúpula sobre a mudança climática. A posição mais radical foi expressa na Cúpula de Cancún, onde a Bolívia foi o único país do mundo que não assinou o documento final da reunião.

### **A sempre conflitiva relação com os Estados Unidos**

A influência dos Estados Unidos sobre a Bolívia, nem é preciso dizer, sempre foi realmente muito grande. Em mais de uma ocasião – é possível afirmar sem qualquer dúvida – ocorreram atos de ingerência norte-americana em assuntos internos do país.

Essa influência começou durante a Segunda Guerra Mundial, mas ficou mais evidente a partir da Revolução de 1952, quando a Bolívia, paradoxalmente asfixiada por uma crise econômica e o bloqueio de suas exportações, pediu a ajuda norte-americana. Em poucos anos, a dependência do orçamento boliviano dessa ajuda passou a ser imensa e com ela veio também a dependência política. Os EUA apoiaram a Revolução (1952-1964) até o começo da doutrina de segurança nacional. Em virtude dessa mudança provocada pela revolução cubana, com igual entusiasmo os EUA apoiaram um golpe de estado militar (1964) que inaugurou um período de 17 anos de ditadura militar. Com a restauração da democracia (1982), as relações entre os dois países se viram fortemente contaminadas pelo tema da coca, cuja produção havia sofrido um crescimento geométrico no período entre 1977 e 1982.

O ponto de inflexão na “narcotização” das relações deu-se em 1988, quando foi aprovada uma lei antinarcóticos inspirada pelos EUA, que estabelecia uma política muito rígida de erradicação da folha de coca excedente e de repressão e punição ao narcotráfico. A partir desse momento, a presença da DEA no país foi determinante, supervisionando a política antidrogas, cobrindo o orçamento sobre a matéria, pagando gratificações aos policiais bolivianos especializados e gerando uma pressão permanente sobre os diversos governos para que aplicassem sua política. O exemplo mais dramático dessa pressão foi a retirada do visto de ingresso aos Estados Unidos ao ex-presidente Jaime Paz Zamora em 1994 (que lhe foi restituído anos depois).

Essa situação, que prejudicou seriamente a imagem norte-americana na Bolívia, só se modificou depois da crise sangrenta de 2003, que fez com que os Estados Unidos modificassem sua política de ingerência, suavizando as posições. Mas o mal já estava feito. Simultaneamente, durante esses anos, a inteligência norte-americana converteu-se em um virtual sistema paralelo à inteligência boliviana. Tem-se a impressão de que o governo de Morales apenas mudou de “sócio” ao abrir esse mesmo espaço, como foi dito, para a Venezuela e para Cuba.

Seria incompleto terminar essa análise sem recordar que, desde a presidência de Jimmy Carter, os Estados Unidos enfatizaram o respeito pelos direitos humanos como condição para a relação bilateral, retiraram seu embaixador da Bolívia durante a ditadura de Luis García Meza (1980-1981) e contribuíram com os programas de fortalecimento institucional e democrático da Bolívia a partir de 1982. No entanto, o impacto nesse caso foi menor se comparado à dominação quase obsessiva do pacote coca-narcotráfico.

A partir da gestão de Morales, as relações começaram a se esfriar até chegar a seu ponto mais baixo desde 1980, quando o presidente decidiu expulsar o embaixador Philip

Goldberg e a DEA. Desde 2008, os Estados Unidos não têm um embaixador creditado na Bolívia e, da mesma forma, a Bolívia não tem embaixador em Washington – o período mais longo nessa situação desde a abertura das relações entre os dois países no século XIX.

Além daquilo que possa ser questionável com relação às razões objetivas para a expulsão (supostas ações desestabilizadoras em conivência com a oposição regional a Morales na crise que polarizou o país em 2008), é preciso entender que o presidente boliviano teve como bandeira de batalha mais importante em toda sua vida sindical o confronto com os Estados Unidos e a execração do governo norte-americano, e com aquilo que ele entende ser uma atitude imperialista inaceitável daquele país. Dessa forma, à uma posição ideológica do governo boliviano, somou-se uma espécie de conta pendente pessoal de Morales com os Estados Unidos.

Essa situação de congelamento das relações, ao contrário do que poderíamos pensar, não teve um efeito significativo na economia, apesar de Washington ter suspenso o benefício do chamado programa ATP-DEA, que eximia das tarifas de ingresso uma boa parte dos produtos de exportação bolivianos. As exportações bolivianas para os EUA diminuíram menos de 20%, de um total que equivale a algo menos do que 10% do total das vendas bolivianas ao exterior e foram compensadas pela abertura moderada de mercados alternativos. Não devemos perder de vista, contudo, que os Estados Unidos são o segundo destino das exportações bolivianas depois do Brasil.

### **Coca: O tema mais sensível das relações externas da Bolívia. O novo papel do Brasil na questão**

No entanto, a verdadeira medula do cenário internacional boliviano diz respeito à produção de coca.

A Bolívia é uma nação que está indissolivelmente ligada à folha da coca desde seu passado mais remoto. Grandes civilizações como os Tiahuanacu e os Incas estão enleadas com a produção e o consumo da folha, que, à época, eram exclusivamente destinados ao uso ritual de sacerdotes e só os membros da mais alta nobreza vinculados ao Inca e o próprio Inca tinham acesso a ela. Sua difusão maciça ocorreu já na época da colonização espanhola, quando os conquistadores perceberam que o consumo regular da coca por parte da mão de obra indígena produzia maior produtividade, mais horas de trabalho e menos demanda por comida, o que lhes estimulou a difundir-la amplamente. No período republicano, o consumo tradicional dos índios dos Andes e dos vales se estendeu para muitos indígenas das planícies do Leste.

A transformação da coca em cocaína de forma maciça começou na segunda metade da década de 1970 e passou a ser um problema muito sério na primeira metade da década de 1980.

A coca tem duas qualificações na lei boliviana que regulamenta as substâncias controladas: os cultivos tradicionais que, historicamente, referem-se à zona dos Yungas no departamento de La Paz e cultivos de excedentes localizados principalmente na região do Chapare no departamento de Cochabamba. Isso significa que a Bolívia reconhece a produção de coca legal e seu consumo tradicional é legítimo. A lei estabelece 12.000 hectares para esse propósito. A chamada “coca excedente” é, na verdade, a coca ilegal que deve ser erradicada.

Em 2011, o cenário não é alentador, mas, antes de descrevê-lo em sua magnitude real, é indispensável lembrar que o presidente constitucional da Bolívia, Evo Morales, chegou ao cargo em que está em boa medida por sua intensa atividade sindical como executivo máximo das federações de produtores de coca de Cochabamba (região de produção ilegal, na qual mais de 90% da folha se transforma em cocaína). Ao contrário do que se crê, antes do processo eleitoral de 2005, Morales nunca havia reivindicado seu caráter de líder indígena e menos ainda os princípios da filosofia que hoje propugna no governo.

Na segunda metade da década de 1990, Morales e os plantadores de coca já ocupavam um lugar fundamental dentro dos movimentos sociais nacionais, substituindo a vanguarda histórica da Central Operária Boliviana, os mineiros. O fortalecimento dos cocaleiros relaciona-se também ao lugar geográfico estratégico dos cultivos pelos quais passa a principal estrada do país - a qual eles bloquearam sistematicamente -, mas também com o discurso fortemente antiamericano, antigoverno e furiosamente crítico ao modelo democrático então vigente.

O presidente boliviano atualmente é também secretário executivo das federações de cocaleiros, cargo que nunca abandonou. Uma parte central do poder do MAS e do governo tem como base o apoio incondicional dos cocaleiros, algo que, como é perfeitamente claro, condiciona as políticas governamentais sobre o tema da erradicação da folha, principalmente quando a popularidade de Morales enfrenta uma crise séria.

### **Qual é a situação da folha de coca atualmente?**

Segundo uma informação oficial do Escritório das Nações contra Drogas e Crime (UNODC) em conjunto com o Estado da Bolívia, em 2009, a Bolívia já era considerada o terceiro maior produtor mundial de coca. Na Colômbia, são cultivados 68 mil hectares; no Peru, 60 mil e, na Bolívia, 31 mil.

No momento de maior sucesso da erradicação, no ano 2000, o país cultivava a coca em menos de 15 mil hectares. Em 2005, já eram 25 mil. No governo de Morales, a produção aumentou 20%. Os 31 mil hectares mencionados dão um rendimento de 55 mil toneladas de folha de coca. O valor da coca no PIB nacional é um pouco menor que 2% e é cerca de 14% do PIB agrícola do país.

Com relação à produção da droga, é possível ter uma ideia de sua magnitude por meio da seguinte comparação: no ano 2000, foram confiscadas 10 toneladas de pasta-base de cocaína e meia tonelada de cloridrato de cocaína. Em 2009, por sua vez, foram confiscadas 22 toneladas de pasta-base e 5 de cloridrato. Existem três conclusões possíveis: a primeira é que a eficiência do Estado é hoje maior que a de antes; a segunda é que a produção da droga aumentou de modo muito preocupante; e a terceira é que ocorreu uma combinação das duas coisas.

Até mais ou menos a metade da primeira década deste século, os mais interessados na eficiência das políticas bolivianas antinarcóticos eram os Estados Unidos e a Europa. A razão fundamental para isso estava diretamente relacionada com o destino da produção de droga boliviana que era, precisamente, os Estados Unidos e os países europeus. Por diversas razões, o mercado norte-americano foi progressivamente se abastecendo com a

droga fabricada principalmente na Colômbia e em menor medida no Peru, desvinculando-se totalmente da produção boliviana. Para a Europa, no entanto, a droga boliviana continuou sendo importante para os consumidores. O que mudou drasticamente o cenário foi a situação do Brasil. Originalmente, o Brasil era predominantemente um país de trânsito para a droga boliviana, mas o crescimento significativo do consumo transformou o Brasil no segundo consumidor mundial de cocaína.

O resultado foi que, embora a droga proveniente da Bolívia ainda continuasse a ser destinada aos mercados europeus, ficava, em sua maioria, nas principais cidades brasileiras, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro. O crescimento da violência pelo narcotráfico nessas cidades aumentou a preocupação do governo brasileiro, que enfrenta uma ofensiva de cartéis, máfias e zonas urbanas sob o controle total de narcotraficantes.

O fenômeno começou a se agravar na segunda gestão do presidente Lula. Sem chamar muita atenção, Brasília reclamou a La Paz, sem grandes resultados. A situação se complicou muito mais com a expulsão da DEA em 2008. Cada vez mais intensamente, o Brasil insistiu sobre sua preocupação, mas Lula não se atreveu a transformar a questão da coca em um tema de agenda de importância pública primordial entre os dois países. Morales respondeu com um convite desafiante que Lula aceitou. Em sua última visita à Bolívia, o presidente brasileiro assistiu um ato no Chapare rodeado por milhares de produtores da folha de coca excendente.

Essa complicada realidade que o mandatário brasileiro, consciente de que estava terminando sua segunda gestão, preferiu deixar passar é hoje a herança mais delicada com a qual a presidente Dilma tem de lidar. Não é possível ignorar a questão. O tema não é simples. Os Estados Unidos, com um meio sorriso figurado, transferem a responsabilidade para o Brasil. Para o Brasil, não é fácil fazer o papel de “mau menino” nessa história (o país enfrenta o dilema de assumir o papel que os Estados Unidos desempenharam no passado ou propor um trabalho horizontal e conjunto com a Bolívia em uma luta mais racional contra o flagelo do narcotráfico), mas, por uma necessidade estratégica, por uma questão de saúde pública interna e por uma lógica exigência de sua opinião pública, precisa tomar uma decisão, que inevitavelmente terá de ser traduzida em fatos concretos. Por tudo isso, não pode manter uma relação fluida com a Bolívia e, ao mesmo tempo, manter em um baú fechado um tema que hoje, depois da questão energética, passou a ser uma prioridade, como já disseram em suas visitas à Bolívia em 2011 os ministros da Justiça e das Relações Exteriores brasileiros.

A saída da droga boliviana não afeta somente o Brasil; tem também como países de destino o Chile e a Argentina e – como se fosse pouco – é um país de trânsito da droga peruana aos mercados mencionados. Fica claro, com tudo isso, que, no momento, o narcotráfico é uma questão de grande importância entre as várias nações vizinhas à Bolívia, particularmente o Brasil.

### **Os outros atores**

Quais são tradicionalmente os outros grandes atores da comunidade internacional na Bolívia? Do ponto de vista tanto da cooperação quanto dos investimentos, os países

mais influentes na Bolívia nos últimos vinte anos são o Japão e a Espanha em primeiro lugar e os países nórdicos, a Holanda e a Alemanha em segundo lugar.

No caso da Espanha, a presença mais significativa é a da Repsol no setor de hidrocarbonetos e a da Iberdrola na distribuição de energia elétrica no complexo La Paz-El Alto, além de um pacote de projetos diversos de cooperação. A empresa japonesa Sumitomo administra a empresa mineira San Cristóbal, a maior produtora de prata e chumbo do país, e o Japão conta com uma longa tradição de ajuda à Bolívia, sobretudo em projetos de desenvolvimento agrícola e apoio na área da saúde.

Os novos jogadores são a China, a Índia (exploração do Mutún, uma das maiores reservas de ferro do mundo), a Coreia do Sul (o principal destinatário dos minerais bolivianos) e a Rússia, nessa ordem. A China está realizando uma ofensiva diplomática econômica muito importante já há vários anos, algo que, aliás, está fazendo em toda a América Latina. A Bolívia vê com bons olhos a opção de aceitar investimentos chineses em algum megaprojeto que até agora não se concretizou. Só no último ano, as importações da China triplicaram, aproximando-se a 1 bilhão de dólares, ou seja, 17% das importações totais. É claro que Morales quer mostrar sua abertura ao Extremo Oriente fortalecendo a presença da China na Bolívia. Ele considera essa opção como uma alternativa à influência norte-americana que, é preciso dizer, é a menor que aquele país já teve sobre a Bolívia desde a Segunda Guerra Mundial. O que não está claro é qual é a estratégia boliviana para aumentar as exportações já existentes ao gigante asiático, que atingem mais de 200 milhões de dólares, cerca de 3% das exportações bolivianas. Com alguma influência menor, aparecem como investidores potenciais na Bolívia a Coreia do Sul e a Rússia. Nesse último caso, com o interesse muito específico de concretizar uma venda maciça de armamento, na lógica de uma modernização da frágil estrutura militar das Forças Armadas bolivianas. O governo do MAS deu ênfase especial para aumentar o poder do exército, exercer um controle direto sobre sua autoridade e mimá-lo com compras de equipamento, algo que o Estado não fazia há várias décadas. Em termos imediatos, o grande alvo de investimentos na Bolívia é a primeira reserva do mundo de lítio, localizada no Salar de Uyuni (a maior planície salgada do mundo) no sudoeste do país. Países como o Brasil, a Coreia do Sul, a França e a China já mostraram interesse. Um dos problemas para sua execução são as condições impostas pela Bolívia, que exige que a empresa que explorar o lítio elabore as baterias na Bolívia e exporte os produtos terminados. É preciso lembrar que, como existem jazidas de lítio na Argentina e no Chile, com condições de transporte e facilidades para o investimento mais atraentes, as possibilidades de concretizar um negócio como o proposto pela Bolívia são incertas, embora o volume incrível das reservas faça pensar que, embora em termos discutíveis como os que foram aplicados na concessão do Mutún, o negócio do lítio será concretizado.

Mas a realidade é mais complexa do que isso. Nos últimos cinco anos, a Bolívia se manteve com o nível mais baixo de investimentos externos da América Latina. Os investimentos estrangeiros anuais no país mal superaram os 700 milhões de dólares, quantia mais que insuficiente para uma economia que apenas no setor energético necessita de pelo menos 1 bilhão de investimentos por ano para tentar resolver a situação dramática de um exportador de gás que enfrenta déficits na produção de diesel, gasolina e inclusive do gás liquefeito de petróleo em temporada de inverno.



O paradoxo é que, em um momento de expansão econômica e de demanda sustentável pelas matérias-primas das quais a Bolívia é um importante produtor regional, os investidores ficam entre seu óbvio interesse em investir e as limitações para fazê-lo. A Constituição de corte estadista, por exemplo, impõe restrições severas aos investidores. Basta dizer que um artigo da Constituição exige que aqueles que invistam na exploração de recursos naturais reinvestam a totalidade de seus lucros na Bolívia. A política de nacionalizações reais ou figuradas, além disso, funciona como um desincentivo total para os investidores potenciais. O Estado nacionalizou a empresa nacional de telecomunicações (Itália), a principal fundição de estanho (Suíça), uma fábrica de produção de cimento (México), as empresas geradoras de eletricidade (Grã-Bretanha e França) e as refinarias de petróleo (Brasil). Em todos os casos na modalidade de compra foi oferecido um preço unilateralmente. Muitos desses processos estão suspensos esperando arbitragens internacionais.

### **Desafios de Dilma e Morales**

Em princípio, as relações entre a Bolívia e o Brasil mantêm-se inalteradas com o novo governo presidido por Dilma Rousseff, mas é evidente que os itens na agenda se modificaram, sem que isso queira dizer, de forma alguma, que a agenda preexistente tenha desaparecido.

Primeiro, diante da atitude de “retirada” dos Estados Unidos, a presença brasileira na Bolívia é mais importante do que nunca, embora delicada e arriscada em virtude das responsabilidades que, em teoria, deve enfrentar.

Segundo, o gás continua a ser o cordão umbilical econômico entre os dois países, mas o contexto e as circunstâncias mudaram. A Bolívia perdeu relevância no contexto regional pela diminuição de suas reservas e pela mudança de suas perspectivas de mercado em virtude do novo papel do gás como *commodity* e as novas tecnologias não convencionais. O Brasil, por sua vez, terá, talvez, em 2015 ou 2016 em funcionamento seu próprio abastecimento de gás. No entanto, a matriz energética global está mudando e isso terá suas consequências. A Bolívia precisa buscar uma nova estratégia nesse campo se não quiser enfrentar um futuro pouco alentador.

Terceiro, entre os temas comuns, o narcotráfico já não pode ser deixado de lado e isso obriga a uma administração inteligente e delicada das duas partes, mas, tal como está o cenário nessa questão, ele ameaça ser um fator que irá complicar o *status* de fluidez e cordialidade conseguido após o impasse da “nacionalização”.

Quarto, o surgimento de novos atores internacionais, especialmente a China, pode gerar um cenário mais complexo na ligação com o Brasil e na influência natural, geográfica e múltipla que esse exerce sobre a Bolívia. O arrefecimento do protagonismo venezuelano coloca, por sua vez, uma interrogação sobre a estratégia de alianças da Bolívia.

Quinto, a ideia subjacente de que o Brasil sempre teve uma atitude imperialista em relação à Bolívia – em razão do pequeno tamanho econômico desse país – pode mudar a partir de um objetivo concreto e vir à tona com mais clareza, se nos próximos anos, o poder brasileiro se puser em evidência de uma maneira mais tangível em sua relação concreta com uma nação pequena como a nossa.

Sexto, as difíceis condições de investimento na Bolívia não parecem estabelecer um cenário favorável para a presença do investimento privado brasileiro. Aliás, tem-se a sensação de que os investidores brasileiros estão pouco animados para voltar a pensar muito na Bolívia. Dependerá do governo brasileiro, em seu trabalho para melhorar as condições bolivianas, a reabertura desses espaços. Dependerá também da transparência necessária desses investimentos. É um caminho de ida e volta que diz respeito à lógica maximalista (que se aplica ao investimento externo de um modo geral) na qual se movem a Constituição e as regras do governo de Morales.

Sétimo, o tema da migração passou a ser crucial. É preciso que seja desenvolvida uma política migratória, sobretudo para os bolivianos que vão trabalhar no Brasil (hoje, um número muito significativo) no quadro de um processo de integração que considere as regras contempladas pelo Mercosul para a matéria. Mais que isso, é preciso que sejam concretizadas as políticas do governo brasileiro que salvaguardem as condições de direitos humanos (saúde e trabalho, por exemplo) dos imigrantes, o que não exclui as complexas relações dentro da própria comunidade boliviana no Brasil.

Oitavo, as iniciativas brasileiras para incrementar a geração de energia elétrica no rio Madeira terão um impacto fundamental no ecossistema da região e em todo o sistema fluvial boliviano da Bacia do Amazonas. O próprio projeto da barragem em Cachuela Esperanza é parte de um cenário cujas repercussões econômicas e políticas são complexas. O essencial é a definição de uma política boliviana de meio ambiente, que atualmente oscila entre a retórica preservacionista e a lógica desenvolvimentista. Por sua vez, não é possível ignorar a possibilidade de levar eletricidade a uma região do país que está fora do sistema interconectado.

Nono, o processo de integração, tanto binacional quanto o que afeta os dois países em virtude de sua presença nos mecanismos econômicos sub-regionais e no mecanismo político (UNASUL), deve ser parte de uma definição futura que supere a retórica política e, com realismo, enfrente os obstáculos que colocaram freio no sucesso de acordos como o Mercosul.

É preciso partir da realidade de uma das maiores assimetrias entre os países sul-americanos, o que exige uma estratégia de integração que leve em consideração os elementos de complementaridade existentes, assim como aqueles relacionados com a competitividade e eficiência de propostas que busquem benefícios comuns. Está claro que a ideia global de integração está em questão e que é preciso avaliar a proposta de sul-americanização da integração que o Brasil iniciou no ano 2000.

Finalmente, é preciso abrir um novo cenário de intercâmbio e complementação econômica que transcenda o gás natural e o narcotráfico, que fortaleça a conexão pela via da infraestrutura (e sejam solucionados os complexos desafios que essa suscita quando os corredores estiverem em pleno funcionamento), que privilegie a relação entre os departamentos e Estados fronteiriços do Brasil e da Bolívia (cujo potencial econômico é imenso) e que encontre mercados para os produtos bolivianos além da atual dependência energética. Também é indispensável retomar os projetos comuns de industrialização.

No fundo, o que a Bolívia e o Brasil devem recuperar é um clima de confiança mútua que foi debilitado pelos vários acontecimentos dos últimos anos.

## O AUTOR

**Carlos D. Mesa Gisbert** é historiador, jornalista e político. Foi Presidente e Vice-presidente da Bolívia, assim como também Presidente do Honorável Congresso Nacional da Bolívia no período 2002-2005. Convocou uma Assembleia Constituinte. Modificou a política nacional de hidrocarbonetos, viabilizou a eleição direta de governadores em direção às autonomias. Desenvolveu, durante um quarto de século, intensa atividade jornalística. É autor de treze livros e de mais de uma centena de documentos histórico-jornalísticos para a televisão.