

## 2

### Virada neoliberal e privatização da YPFB

#### 2.1

##### Contexto Histórico

##### 2.1.1

##### Redemocratização e crise

Após quase duas décadas de ditadura militar, os bolivianos reconquistaram seus direitos democráticos em 1981. Uma vasta campanha de mobilizações lideradas pela *Central Obrera Boliviana* (COB) desgastara o regime autoritário até um governo provisório ser finalmente estabelecido e reconhecido internacionalmente. Hernán Siles Zuazo – vencedor dos pleitos invalidados pelos militares em 1979 e 1980 – tomou posse como presidente em 10 de outubro de 1982. Seu partido, Unidade Democrática e Popular (UDP), era, na realidade, uma ampla frente de 20 organizações políticas, em sua maioria de esquerda e centro-esquerda. O grande desafio do novo governo democrático era restabelecer os direitos civis e políticos, ao mesmo tempo em que buscava reativar a economia do país, a fim de mudar a triste realidade social da Bolívia, naquele momento o terceiro país mais pobre da América Latina.

O governo da UDP acreditava que deveria retomar o projeto nacional-desenvolvimentista, iniciado com a Revolução de 1952 e interrompido pelos sucessivos golpes militares. No entanto, a tarefa não era das mais fáceis. Os países latino-americanos iniciaram a década de 1980 tendo que lidar com um dos momentos mais críticos de sua história, a chamada “crise da dívida”. Esta crise foi gestada durante os anos 1970, quando as instituições financeiras internacionais e o governo norte-americano ofereceram empréstimos vultosos e constantes aos governos militares latino-americanos. Durante algum tempo, tal situação propiciou certo crescimento econômico – como nos “milagres” brasileiro e chileno –, mas não demorou muito para que tal política se demonstrasse

irresponsável. Com a segunda crise do petróleo em 1979 e a consequente falta de liquidez no mercado internacional de dólares, os países centrais começaram a cobrar os créditos concedidos. Como os contratos baseavam-se em juros flutuantes, que se multiplicaram da noite para o dia, tal cobrança simplesmente levou à falência grande parte dos Estados da região.

Na Bolívia, a situação não foi diferente. Além de encontrar as finanças públicas completamente comprometidas com o pagamento da dívida, o governo Zuazo também foi obrigado a lidar com uma herança de décadas de desvios de recursos públicos para poderosos grupos privados ligados, por exemplo, ao narcotráfico e ao agronegócio (Farthing & Kohl, 2007). Uma inflação galopante e desemprego crescente geraram um considerável descontentamento popular. A aliança que constituía a UDP acabou entrando em crise, principalmente após a retirada do apoio da COB ao governo. Após décadas na oposição, a central operária não foi capaz de rever sua atuação diante do novo contexto: mesmo estando na condição de principal base social e política do governo, a COB continuou sua prática de greves, pressões e, por vezes, sectarismo em relação aos outros membros da aliança que formavam a UDP. A falta de pragmatismo e senso de responsabilidade, em outra oportunidade chamadas por Vladimir Lênin (1980) de “doença infantil” das organizações de esquerda, demonstrou-se um erro estratégico, na medida em que a intransigência sindical desgastou ao extremo um mandato inicialmente apelidado de “co-governo operário”. Em apenas três anos, já se podiam contar cerca de 3.500 greves.

A direita aproveitou-se da situação, cobrando incessantemente do governo o abandono do projeto nacionalista a fim de alcançar uma melhoria do cenário econômico. Os organismos financeiros estrangeiros negavam qualquer tipo de ajuda a um governo não comprometido com reformas liberalizantes. A única atividade econômica que florescia era a produção de coca-cocaína, que praticamente chegava a igualar as exportações legais. Alguns militares vieram a público para recordar seus colegas do dever patriótico de “restabelecer a ordem”. O momento, de fato, não era dos mais favoráveis às forças progressistas bolivianas.

### 2.1.2 Início da era neoliberal: o novo MNR e a Nova Política Econômica

Neste clima de caos econômico e fragilidade política, Zuazo não teve outra opção senão convocar eleições gerais antecipadas para 1985, um ano antes do previsto. O vencedor do pleito foi Víctor Paz Estenssoro, histórico líder do *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), partido que havia encabeçado a Revolução de 1952. No entanto, com apenas três semanas no cargo, Paz Estenssoro deixou claro que o projeto do antigo MNR não se aplicaria em seu atual governo. O nacional-desenvolvimentismo foi deixado para trás em nome de uma lógica que privilegiava o mercado e o setor privado como os principais eixos da economia. Era a *Nueva Política Económica* (NPE), recomendada pelo Banco Mundial e desenhada sob encomenda para a Bolívia pelo economista norte-americano Jeffrey Sachs (2005).

A NPE marcou o início da chamada Era Neoliberal na Bolívia. Segundo este programa, dever-se-ia diminuir ao máximo a intervenção do Estado na economia, abandonando o protecionismo alfandegário e as políticas de industrialização por substituição de importações (Quiroga, 2004). Desta forma, iniciou-se o processo de privatização de empresas públicas, assim como uma abertura ao investimento direto estrangeiro e a adoção de uma taxa de câmbio flutuante definida pelo mercado. Os defensores do novo rumo da política econômica afirmavam que somente seria possível gerar crescimento econômico se a Bolívia criasse um ambiente atrativo para os investimentos estrangeiros. Segundo suas teses, mesmo que inicialmente esse crescimento gerasse uma considerável concentração de riquezas, a acumulação do capital nas mãos da elite empresarial rapidamente conheceria um “efeito cascata”, com o transbordamento dessa riqueza em forma de investimentos, gerando empregos e beneficiando, assim, os demais extratos sociais.

Deste modo, a fim de garantir um retorno seguro aos investidores externos, a NPE tinha outro objetivo igualmente central, a saber, a limitação do poder dos sindicatos operários e camponeses, os quais possuíam um peso considerado muito forte na política nacional até então. Uma classe trabalhadora organizada era um obstáculo significativo para o capital internacional, já que a pressão por maiores salários e programas sociais poderia significar uma redução nas taxas de lucro

para os investidores privados. Não surpreendentemente, uma das primeiras consequências da privatização de parte do setor minerador – de longe o mais importante em termos de organização sindical – foi a demissão de 20.000 trabalhadores em apenas poucas semanas e o consequente colapso do setor como um todo. Ainda no primeiro ano da NPE, cerca de 10.000 funcionários públicos e 25.000 professores rurais perderam seus postos. Os trabalhadores do setor fabril experimentaram um destino semelhante, contando 35.000 demissões em pouco menos de cinco anos (Farthing & Kohl, 2007).

Tratam-se de cifras graves para um país que contava menos de 7 milhões de habitantes naquele momento. Uma das consequências de tais demissões em massa foi a migração de milhares de trabalhadores para as cidades, fazendo com que a força de trabalho informal alcançasse 70% da economia urbana já em 1988. Outro resultado significativo foi a migração de ex-mineiros com experiência sindical para a região semitropical do Chapare, no departamento de Cochabamba, onde encontraram nas plantações de folha de coca uma nova forma de subsistência. Como veremos mais adiante, tais migrações – em grande medida resultantes da implantação da NPE – tiveram forte impacto, na forma de consequências não previstas, sobre a reorganização dos setores populares na Bolívia.

Diante de um ataque tão incisivo aos trabalhadores e suas organizações, à primeira vista torna-se árduo compreender como a implementação da NPE foi possível em um país como a Bolívia, conhecido por sua forte tradição de luta operária e camponesa. Para tanto, devemos considerar os efeitos conjunturais de uma combinação de fatores domésticos e estrangeiros. Além do contexto internacional de afirmação política e ideológica do neoliberalismo – com Ronald Reagan e, principalmente, Margareth Thatcher exportando desde o centro do capitalismo o lema “*there is no alternative*” –, devemos ressaltar que as condições socioeconômicas internas da Bolívia na primeira metade dos anos 1980 eram bastante propícias para operar a transição de uma revolução nacionalista, como a de 1952, para uma revolução conservadora, como a de 1985 (Do Alto & Stefanoni, 2006). Vejamos com mais detalhes a conjuntura a qual estamos nos referindo.

Conforme mencionado acima, a crise da dívida gerou uma hiperinflação sem precedentes, em torno de 22.000% ao ano entre 1984 e 1985, algo

particularmente nocivo aos setores mais pobres da sociedade. Esta verdadeira bomba-relógio herdada pelo governo da UDP fez com que suas políticas intervencionistas perdessem terreno para os discursos liberais, que enfatizavam a eficiência de mercados não regulados, a importância da abertura externa da economia e de relações trabalhistas flexíveis – isto é, sem garantias para os empregados –, a necessidade de promover cortes nos gastos públicos – o famoso “ajuste fiscal” – além de privatizar empresas estratégicas. Em suma, a “Bolívia sofreu um ajuste estrutural, iniciado em 1985, expressado em reformas econômicas, sociais e políticas, orientadas a promover uma economia de mercado, uma sociedade de *stakeholders* e um sistema político baseado na democracia liberal representativa” (Crespo, 2002). Naquele tempo, ainda era comum ver o noticiário boliviano inundado de afirmações liberais radicais, assim como ouvir defesas convictas das chamadas “terapias de choque”, termo que dispensa maiores comentários, valendo apenas ressaltar a assustadora metáfora que iguala uma sociedade inteira a um doente mental, conforme concebido pela psicologia do século XIX (Klein, 2007).

O grande êxito da NPE foi controlar a hiperinflação, reduzindo-a a uma taxa de apenas 9% ao ano em questão de meses. Entretanto, deve-se lembrar que a manutenção de uma inflação baixa nos anos subsequentes deveu-se, em grande parte, a uma tolerância governamental em relação à lavagem de dinheiro do narcotráfico. O Banco Central boliviano decidiu permitir a abertura de contas em dólares sem perguntas incômodas sobre a origem do dinheiro, o que estimulou narcotraficantes a depositarem seus lucros em bancos nacionais em vez de continuar utilizando paraísos fiscais *off-shore*. Desta forma, o país se viu inundado de divisas externas (dólares), o que acabou reduzindo drasticamente as pressões inflacionárias sobre a moeda nacional (Kohl & Farthing, 2007).

Vale mencionar também que as políticas ortodoxas de controle inflacionário geraram um enorme *deficit* nas contas públicas. Na prática, estabeleceu-se uma dolarização *de facto* da economia boliviana, algo deveras custoso para a frágil moeda nacional e seu pequeno lastro em divisas externas. Entretanto, em um primeiro momento, nada disso veio a tona, já que o apoio político internacional ao governo que promovia ajustes estruturais mantinha-se sólido, traduzindo-se frequentemente em ajudas financeiras que maquiavam a real situação da economia nacional. Mesmo que a injeção de capital estrangeiro fosse

contínua – o Banco Mundial chegou a criar um “Fundo Social de Emergência” para amenizar os impactos do ajuste – o governo acreditou ser necessário desenvolver um mecanismo autóctone de financiamento do *deficit* público. A solução encontrada<sup>1</sup> foi estabelecer uma contribuição compulsória de 65% dos lucros obtidos pela maior empresa pública, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), ao Tesouro Geral da Nação. Assim, ao longo dos 12 anos seguintes, a estatal petrolífera repassou cerca de 4 bilhões de dólares aos cofres públicos, tornando-se de longe a maior fonte de ingressos do Tesouro. Tal situação torna-se ainda mais problemática na medida em que o principal argumento utilizado a favor da privatização da mesma empresa, em 1996, foi exatamente a afirmação – falsa – de que tratava-se de uma companhia débil, mal-administrada, ineficiente e produtora de constantes *deficits* no orçamento do governo, em uma inversão incrível da realidade histórica sob qualquer significado possível que o termo "realidade" possa ter (Ávila & Rodriguez, 2006; Carvajal, 2006; McGuigan, 2007; Quiroga, 2004).

Deste modo, mesmo que a estabilização macroeconômica tenha trazido certos benefícios para a sociedade boliviana, muitas de suas conquistas são frequentemente superestimadas e seus efeitos deletérios ocultados – como as demissões em massa, a diminuição dos salários reais a menos de dois terços do que eram em 1985, além da forte alta no preço dos combustíveis. Os camponeses e os operários tentaram responder, dando início a uma série de greves e manifestações. Em função de tais “efeitos [políticos] colaterais”, a legitimidade da NPE – alcançada pela estabilização monetária, pela forte propaganda e pelo apoio externo – também teve que ser complementada por duras medidas repressivas contra os setores descontentes. A articulação do consenso não era, por si só, suficiente: durante seu mandato (1985-1989), Paz Estenssoro declarou o Estado de Sítio duas vezes, utilizando os períodos de exceção para exilar dirigentes sindicais opositoristas em regiões remotas do país (Farthing & Kohl, 2007).

Através desta combinação de consenso e coerção, o programa de ajuste estrutural neoliberal conseguiu firmar-se como hegemônico na Bolívia, dentre outros fatores, porque foi muito eficiente em desarticular a oposição. A esquerda boliviana viveu seus piores momentos durante a segunda metade dos anos 1980.

---

<sup>1</sup> Na verdade, como ressalta Quiroga (2004), tal mecanismo foi inicialmente pensado como uma solução temporária, mas acabou sendo incorporado como norma permanente.

O mesmo Decreto Supremo 21.060 – que havia instituído a NPE – também foi cuidadoso ao abolir diversos direitos trabalhistas e com isso reduzir os mecanismos através dos quais os trabalhadores poderiam pleitear suas reivindicações junto ao Estado e aos patrões. A outrora poderosíssima COB parecia repentinamente impotente diante da ofensiva neoliberal. Os camponeses, também importantes personagens na história das lutas sociais bolivianas, tampouco se demonstravam capazes de oferecer uma resistência eficaz à nova política do MNR. A miséria no campo produziu uma alta taxa de migrações internas, fato que dificultava a organização dos trabalhadores rurais.

Durante a década de 1980, a Bolívia passou por um daqueles momentos nos quais temos a impressão de que a *roda da história* está girando muito aceleradamente. O clima eufórico e triunfante da esquerda – nacional e latino-americana – com a chegada da UDP ao poder em 1982 rapidamente se transformou em perplexidade e impotência diante dos avanços neoliberais. Em poucos anos, a Bolívia deixou de ser a esperança dos setores populares para se tornar, supostamente, o grande exemplo de sucesso das terapias de choque neoliberais.

O Ministro de Finanças de Paz Estenssoro, o próspero empresário Gonzalo Sanchez de Lozada, ao tornar-se detentor de dois mandatos presidenciais, viria a desempenhar um papel importantíssimo nos anos subsequentes, tanto no aprofundamento do neoliberalismo no país, quanto na gestação – não intencional – de um renovado e poderoso movimento de oposição a ele. Tal movimento, em grande medida baseado nas identidades camponesas e indígenas, viria a se tornar uma força social contestatória sem precedentes, desafiando e eventualmente derrotando os projetos neoliberais na Bolívia. Além de chegar à presidência com Evo Morales em 2005, os *indígenas* também se tornariam uma das maiores forças políticas e contra-hegemônicas (ao neoliberalismo) na América do Sul do início do século XXI.

## 2.2

### **Anos 1990: Goni, democracia de mercado, LPP, questão agrária e capitalizações**

### 2.2.1 Nova Ordem Mundial

O contexto internacional de transição para os anos 1990 foi marcado, dentre outros eventos, pelo fim da Guerra Fria, pelo colapso do socialismo real no leste europeu e a subsequente afirmação da “Nova Ordem Mundial” liderada pelos Estados Unidos e seus aliados ocidentais. No plano ideológico, essa nova ordem caracterizou-se pela postulação do capitalismo de cunho ultraliberal como o modelo vitorioso – quiçá insuperável – de organização da sociedade, tanto em escala local, como nacional e também global. A expansão e desregulação mundial dos mercados financeiros, juntamente com a revolução tecnológica, que teve no advento da internet seu exemplo emblemático, pareciam estar tornando os diferentes povos e culturas mais parecidos uns com os outros. Isso indicaria que a humanidade estava atingindo um grau de interconexão tão grande que começava a fazer sentido pensá-la de forma mais unitária, como se fôssemos todos parte de uma mesma “aldeia global” liberal, ou pelo menos parte de um mesmo mercado mundial, o que dá quase no mesmo, de acordo com as premissas que igualam democracia à livre-mercado.

O sucesso editorial e a ampla divulgação de proposições como “O fim da História”, surgida nos altos escalões do Departamento de Estado dos EUA, simbolizam de modo exemplar a sensação de triunfalismo liberal que imperou durante os primeiros anos da década. Segundo esta tese, os modelos alternativos à democracia de mercado – socialismo, fascismo e social-democracia – tinham demonstrado-se, ao longo do século XX, incapazes de oferecer respostas duradouras aos dilemas das sociedades. Desta forma, após o abandono de cada uma dessas propostas desviantes, estaríamos finalmente prontos para desfrutar um período de prosperidade sem precedentes, no qual os grandes conflitos domésticos e internacionais seriam coisa do passado, e os povos poderiam aproveitar os benefícios e oportunidades abertos pela expansão universal do mercado como princípio organizador da vida social (Fukuyama, 1992). O termo *globalização* tornou-se corriqueiro na mídia, assim como nas análises acadêmicas, servindo como a grande palavra de ordem disciplinadora do momento: quem ousasse estar “contra” a globalização liberal conheceria a fúria – ou o desprezo – dos mercados,

castigo merecido àqueles que insistiam em colocar-se como contrários ao rumo correto da história (Gill, 2002).

Na América Latina, este cenário internacional de apogeu do liberalismo teve impactos profundos. Coincidindo com a transição das ditaduras militares para os regimes democráticos, o neoliberalismo aproveitou-se dessa janela de oportunidade para ganhar legitimidade e aspirar ser a nova ferramenta hegemônica<sup>2</sup> no continente. Já em 1990, o economista britânico John Williamson cunhou o termo “Consenso de Washington” para designar o conjunto de políticas econômicas que os países latino-americanos deveriam adotar caso quisessem superar o atraso da “década perdida” de 1980. Justiça seja feita, apesar de usar o termo “consenso”, Williamson nunca escondeu que eram poucos os atores que haviam chegado a tal acordo – basicamente, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Wall Street e Casa Branca. Foi apenas posteriormente que o economista, entusiasmado pela grande disseminação de sua doutrina, sugeriu alterar o termo para “consenso universal”.

As diretrizes do Consenso de Washington pautavam-se pela ideia de que o Estado, assim como as organizações de trabalhadores, eram parte do problema, não da solução. Anos de intervencionismo estatal e clientelismo político teriam provado sua ineficiência ao gerar estagnação econômica, além de produzir males como uma corrupção endêmica e uma debilidade competitiva no mercado externo. Desta forma, dever-se-ia reduzir ao mínimo necessário a presença do Estado na economia, privatizando empresas públicas, desregulando os mercados de capitais e flexibilizando as relações laborais (Williamson, 1990). Certamente, tais medidas não representavam uma grande novidade, pois, como vimos, políticas liberalizantes vinham sendo implementadas, por exemplo, na Bolívia desde 1985, assim como já haviam sido postuladas décadas antes por economistas como Frederich von Hayek e Milton Friedman<sup>3</sup>. Por isso mesmo, o país andino era,

---

<sup>2</sup> Ressalva epistemológica: o conceito de hegemonia aqui utilizado é inspirado em Antonio Gramsci (2008). Logo, conforme discutido no primeiro capítulo desta dissertação, o neoliberalismo não é uma coisa, nem um ator em si mesmo. Por isso não se deve falar de uma hegemonia do neoliberalismo sem explicar minimamente do que se trata: um modo de dominação de uma(s) classe(s) social(ais) por outra(s) através de uma articulação de consenso e coerção. Tal distinção parece ser importante diante dos múltiplos usos e significados do termo “neoliberalismo”, principalmente nas narrativas dos movimentos sociais bolivianos, frequentemente propensos a antropomorfizações de categorias discursivas.

<sup>3</sup> Para uma discussão mais detalhada do termo, práticas, filosofia e história do neoliberalismo, ver capítulo 1 desta dissertação.

naquele momento, apresentado pelos organismos financeiros internacionais como o grande exemplo dos sucessos das políticas pró-mercado. De certa forma, o que o Consenso de Washington se empenhou em fazer foi disseminar a experiência boliviana pelo resto do continente e, posteriormente, também para países asiáticos, africanos e do leste europeu. A Bolívia, em plena transição democrática, era um exemplo política e moralmente melhor que o Chile, onde o neoliberalismo havia sido estabelecido pela ditadura do general Augusto Pinochet a partir do golpe de 1973.

### **2.2.2 Bolívia na nova ordem**

Internamente, o início da década de 1990 na Bolívia não apresentou muitas novidades em relação ao curso seguido desde 1985. Como nenhum candidato obteve maioria absoluta nas eleições de 1989, o presidente mais uma vez teve que ser escolhido através de uma consulta ao Congresso Nacional. Após intensas negociações, um novo “Acordo Patriótico” foi orquestrado no parlamento e escolheu-se como primeiro mandatário o candidato que havia obtido apenas o terceiro lugar na contagem dos votos populares.

O governo de Jaime Paz Zamora (1989-1993) demonstrou como o neoliberalismo havia atingido os contornos de uma ideologia hegemônica, deslocando importantes rivalidades anteriores. Mesmo tendo sido perseguido durante a ditadura do general Hugo Banzer nos anos 1970, Paz Zamora e seu partido *Movimiento Izquierda Revolucionária* (MIR) decidiram criar uma coalizão junto ao partido *Acción Democrática Nacionalista* (ADN), encabeçado pelo ex-ditador. Ainda que o jornalista Martin Spivak (2007) garanta que o MIR “não tenha nada de movimento, nem de esquerda, muito menos de revolucionário”, tratava-se certamente de uma aliança espúria. Juntos, os antigos adversários não fizeram mais do que dar continuidade às políticas monetaristas que visavam, a todo custo, controlar a inflação. As privatizações continuaram, principalmente de empresas públicas de menor porte, como hotéis e companhias de leite. O governo Paz Zamora, contudo, ainda não ousava vender as grandes empresas estratégicas, deixando esta tarefa para a administração posterior.

Apesar do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ter alcançado cerca de 4% no fim do governo, um olhar mais profundo demonstra que os cenários macroeconômico e social não apresentaram melhorias significativas. O país continuou dependente da venda de matérias-primas, sendo que, a partir daquele momento, petróleo e gás natural começaram a representar uma parcela cada vez mais preponderante das exportações. Não obstante, ainda era a produção de cocaína, juntamente com as remessas de divisas enviadas na sua maioria por bolivianos vivendo na Argentina, que continuavam a sustentar a balança comercial e a estabilidade da moeda. O crescimento do PIB não impediu que os salários reais caíssem e tampouco modificou as cifras que indicavam 70% da população boliviana vivendo abaixo da linha de pobreza. Os compromissos de pagamento da dívida externa – consumindo 14% do orçamento nacional em 1991 – até que estavam em dia, mas, por outro lado, a concentração de renda insistia em se aprofundar.

Além disso, a manutenção de políticas contracionistas dificultava um maior aquecimento da atividade econômica e, conseqüentemente, limitava a capacidade arrecadatória do Estado. Como dito, as finanças públicas passaram a ser progressivamente dependentes da renda proveniente do setor hidrocarbonífero, mas nem elas eram suficientes por si mesmas. A ajuda internacional oriunda da cooperação bilateral e dos investimentos de Organizações Não Governamentais (ONGs) tornou-se fundamental para equilibrar as contas públicas e financiar setores nos quais o Estado não tinha capacidade – ou vontade política – para investir. A dependência em relação a atores públicos e privados estrangeiros para cobrir os limites da débil presença estatal ficou a cada dia maior, sendo que até hoje o número de ONGs é assustadoramente alto na Bolívia, assim como sua influência política é desproporcionalmente elevada para qualquer padrão democrático (Farthing & Kohl, 2007).

Por fim, vale ressaltar que as tentativas de redução da máquina estatal e da corrupção fracassaram por completo, ao esbarrarem constantemente nas práticas de clientelismo político e cooptação, condições *sine qua non* para a governabilidade boliviana naquele momento. Em outras palavras, sem as famosas coalizões parlamentares, a ameaça que os trabalhadores organizados representavam colocava em risco a manutenção da política econômica vigente. Os mesmos acordos parlamentares que garantiam a eleição de presidentes

comprometidos com as políticas neoliberais também exigiam, simultaneamente, um verdadeiro inchaço da administração pública a fim de laurear os diferentes partidos tradicionais com cargos na Situação e acomodar seus simpatizantes em valiosos empregos estáveis (Farthing, Kohl, 2007). Assim, uma contradição intrínseca daquele sistema vinha à tona: o objetivo neoliberal de alcançar um eficiente “Estado-mínimo” era estruturalmente sabotado pela necessidade de aglutinar as forças conservadoras fiéis ao modelo e com isso acabava-se aumentando, em vez de diminuir, o tamanho do Estado. Parecia ser mais importante garantir a manutenção da política econômica do que perseguir metas secundárias, como eficiência administrativa ou combate à corrupção.

### 2.2.3

#### **Ley de Hidrocarburos nº 1.194 e Ley de Inversiones nº 1.182**

No que se refere aos recursos naturais, o governo Paz Zamora desempenhou um papel transitório do modelo estatal-monopolista ao modelo privatista. Desde 1936, data da fundação de YPFB, até os anos 1990, a cadeia de produção e comercialização hidrocarbonífera esteve sob o controle do Estado Boliviano. Paz Zamora, no entanto, promulgou a *Ley de Hidrocarburos* nº 1.194 em novembro de 1990. A primeira vista, tal marco regulatório manteve a propriedade estatal sobre os recursos naturais, já que em seu *Capítulo I* lia-se que,

*De conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado en su Artículo 139, los yacimientos de hidrocarburos, cualesquiera que sea el estado físico en que se encuentren o forma en que se presenten son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión podrá conceder la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos.* (citado por Quiroga, 2004).

Esta diretiva de fato estava de acordo com a Constituição Política do Estado vigente até então, a qual assinalava em seu artigo 139 que,

*los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión podrá conceder la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y*

*contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a Ley. (Idem).*

Percebe-se, deste modo, a absoluta congruência entre a norma específica e a Lei Maior. A propriedade pública sobre as reservas de gás estava clara, mesmo que ao Estado fosse facultada a decisão de firmar contratos com empresas privadas através de concessões. Tais parcerias poderiam ser de dois tipos, os chamados “contratos de operação” e os “contratos de associação”. Todavia, ambas as formas mantinham a propriedade estatal sobre os hidrocarbonetos.

Na modalidade “contrato de operação”, de acordo com o artigo 29 da mesma lei, YPFB cedia a uma empresa privada os direitos de exploração sobre determinada área. A empresa estatal não estava obrigada a fazer qualquer investimento, cabendo à empresa contratista o aporte de capitais, instalações, equipamentos, pessoal e tecnologia (Quiroga, 2004). Tais contratos eram limitados em 30 anos, improrrogáveis. Por outro lado, a empresa contratista estava obrigada a manter o cronograma de trabalho e investimentos previsto no contrato, caso contrário deveria pagar multas à YPFB, assim como corria o risco de perder a concessão (Carvajal, 2006). Nos casos em que todo o processo transcorresse normalmente, a empresa contratista deveria entregar **toda** a produção hidrocarbonífera à YPFB, de acordo com o artigo 41 da lei supracitada. Através deste dispositivo, não restava possibilidades de dúvidas quanto à propriedade dos hidrocarbonetos. Após esta entrega, YPFB retinha as parcelas correspondentes à sua participação, além de impostos e *royalties*. Somente após todos estes trâmites é que a empresa contratista tinha o direito de receber de volta uma parte do excedente produzido, parcela esta que deveria estar explícita no contrato de concessão. Tal retorno, referente à cobertura dos investimentos privados e ao lucro que o contratista esperava obter com a venda do gás, geralmente ficava em torno de 50% da produção.

Já os “contratos de associação” eram uma figura jurídica que permitiam à YPFB participar com seu pessoal, instalações e aportes de toda a cadeia de exploração e comercialização hidrocarbonífera. Era de decisão exclusiva de YPFB se sua participação se daria na forma de associação. Caso não desejasse associar-se a nenhuma empresa contratista, automaticamente o contrato migraria para o modelo “contratos de operação”. Assim, de acordo com o artigo 57,

*una vez declarado comercial el descubrimiento, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos podrá ejercer su opción para asociarse, en cuyo caso deberá reembolsar al Contratista o Asociado, la cuota parte de los costos directos de exploración, efectuados por el Contratista o Asociado hasta la declaratoria de comercialidad del campo.* (Idem).

O interessante a ressaltar sobre as duas formas contratuais acima expostas é que ambas permitiam uma parceria do Estado com empresas privadas, ao mesmo tempo em que mantinham de forma inequívoca a propriedade dos recursos naturais sob o a tutela estatal. Quiroga (2004) defende os êxitos de tal legislação na medida em que, segundo ele, foi a lei nº 1.194 que permitiu o ingresso de grandes empresas petroleiras norte-americanas e brasileiras, fato que teria impulsionado o descobrimento de novos jazimentos, como os megacampos de San Alberto e San Antonio. Implicitamente, ele também sugere que sem tais aportes privados externos, YPFB não teria sido capaz – por falta de capitais e tecnologia – de efetuar tamanhos incrementos produtivos.

Tal sugestão, todavia, é problemática na medida em que o próprio Quiroga (2004) é um dos principais denunciante da contribuição compulsória de 65% que YPFB deveria fazer ao Tesouro desde 1985, conforme discutido no item 2.1.2 deste capítulo. Logo, por que afirmar, ou mesmo celebrar, a entrada do capital transnacional na cadeia hidrocarbonífera boliviana como algo imprescindível para seu sucesso, quando na verdade o investimento trazido pelas transnacionais poderia ter sido feito autonomamente pela própria YPFB caso estivesse livre do fardo de cobrir os *deficits* orçamentários produzidos pelos ajustes estruturais? Tal contradição interna do argumento de Quiroga quiçá seja reveladora de outras contradições posteriores em sua atuação como Ministro de Planejamento e Desenvolvimento – posteriormente de Hidrocarbonetos – do governo Evo Morales (2005–). Sua gestão vem sendo questionada por conta da condução de um processo de nacionalização que, segundo diversos analistas, não nacionalizou nada, já que manteve o protagonismo privado transnacional no comando da cadeia de produção e comercialização dos hidrocarbonetos (Soliz Rada, 2007).

Por ora, vale apenas ressaltar que sua defesa das parcerias público-privadas carece de maior fundamentação, de acordo com suas próprias premissas teóricas e políticas. Outros especialistas, como Quiroga (2006) e McGuigan (2007) são mais coerentes ao questionar a fundo os supostos benefícios do

investimento estrangeiro na Bolívia. Para eles, tanto as promessas de desenvolvimento social quanto as justificativas econômicas que fundamentaram a acolhida do capital transnacional precisam ser melhor defendidas, já que os resultados mostram uma situação oposta à descrita pelos defensores da privatização, total ou parcial, da exploração de recursos estratégicos, como é o caso dos hidrocarbonetos. Carvajal (2006) chega a afirmar que o descobrimento do megacampo de San Alberto – cedido a Petrobras sob a modalidade de “contratos de operação” – já havia sido efetuado pela própria YPFB em 1981, portanto, quase 10 anos antes da lei que buscava atrair o capital privado internacional. Fica questionada, deste modo, outra grande argumentação que justificou a busca pelo capital transnacional. Algo grave, já que trata-se de um argumento que parte da própria esquerda boliviana encampou durante os anos 1990, e que novamente parece estar de volta em determinados círculos do governo Morales, não obstante sua retórica antineoliberal.

Assim sendo, a defesa entusiasmada que Quiroga (2004) faz da lei nº 1.194, como se representasse um símbolo nacionalista, deve ser objeto de cautela. Parece ser mais apropriado caracterizar o período Paz Zamora como um momento de transição, algo que preparou o terreno legal e ideológico para um aprofundamento do neoliberalismo na Bolívia. Intercalado entre dois governos do MNR, Paz Zamora foi aos poucos assentando as bases institucionais que permitiriam a posterior ofensiva pró-mercado, levada a cabo por de Sanchez Lozada. A *Ley de Hidrocarburos* nº 1.194 emerge como paradigmática de tal movimento. Ao mesmo tempo em que garantia a propriedade estatal sobre os hidrocarbonetos, abria espaço para a penetração do capital transnacional na forma de contratos de operação ou associação (com direito a comercializar 50% da produção, uma fatia mais generosa do que a maioria dos países produtores costuma conceder). Não se trata de cobrar uma heterodoxia intransigente, um sectarismo em relação às possibilidades das parcerias público-privadas. Apenas perceber como a mudança institucional que culminou em um desmantelamento sem precedentes do aparato estatal – como mostra o caso da Bolívia – foi precedida por diversas reformas, diversos governos, de partidos diferentes, cada qual com seu *timing* específico mas que, desde 1985, atuaram em uma direção inequívoca, a saber, o desmonte do Estado nacionalista surgido com a Revolução de 1952.

O caso específico do setor hidrocarbonífero boliviano não pode ser isolado do movimento maior que estava em curso em praticamente toda América Latina naquele momento. Pelo contrário, a abertura que a legislação de Paz Zamora deu para a penetração do capital transnacional era um exemplo desta dinâmica. Deste modo, compreendemos porquê, ainda no governo Paz Zamora, a *Ley de Hidrocarburos* teve que ser precedida por uma *Ley de Inversiones* (nº 1.182), que assegurava garantias para os investimentos estrangeiros na Bolívia. Através desta norma, as empresas transnacionais teriam o direito de gozar do mesmo tratamento – inclusive tributário – concedido às empresas nacionais. Além disso, a lei também garantiria a livre flutuação cambial de acordo com o mercado, limitando assim as possibilidades de intervenções estatais através de restrições monetárias ao preço e à circulação de divisas externas. Mais importante, a mesma norma extinguiu as restrições aos fluxos de capital, inclusive às remessas de lucro ao exterior, tornando a Bolívia mais um dos países pobres reféns da ameaça relacionada à fuga instantânea de capitais em momentos de crise ou especulação. Por fim, a mesma *Ley de Inversiones* ratificava a flexibilidade laboral, ou seja, permitia a livre contratação e demissão de trabalhadores, eliminando boa parte das garantias trabalhistas vigentes até então (Quiroga, 2004).

A partir deste quadro, tornam-se mais claros os caminhos pelos quais passou a implementação do neoliberalismo nesse país andino. Uma série de dispositivos legais – que em nenhum momento sofreram a acusação de atentar contra a “segurança jurídica” nacional – foram paulatinamente implementados a fim de garantir um “bom ambiente” para os investidores privados externos.

Atualmente, passados 20 anos do auge ideológico neoliberal, tais medidas recebem o pouco honroso título de “*race to the bottom*” (Evans, 1995, 2005; Weiss, 2002; Macguigan, 2007). Esta denominação, que compara as políticas nacionais à uma espécie de leilão às inversas, faz uma alusão crítica ao empenho com que países pobres buscaram a todo custo atrair os investimentos estrangeiros, mesmo que para isso tivessem que abrir mão de importantes mecanismos de regulação econômica e gestão de recursos estratégicos, sem falar nos custos sociais a cada vez mais aquém das possibilidades de Estados com “poder infraestrutural” em franco declínio, para utilizar o famoso conceito de Michael Mann (Mann, 1984; Weiss, 2002).

De acordo com as análises mais recentes encontradas nos debates de Economia Política Internacional (Evans, 2005, Weiss, 2002; Woo-Cumings, 2002; Chang, 2002; Rodrik, 2002, Stiglitz, 2002), seria de se esperar que a abertura ao capital externo fosse acompanhada de uma **maior** regulação das relações laborais em favor dos trabalhadores, de uma ampliação dos programas sociais de bem-estar, do controle dos fluxos de capitais e, principalmente, dos mecanismos de controle estatal sobre a atuação de empresas estrangeiras.

Mas, conforme visto, nada disso aconteceu no caso boliviano. Pelo contrário, ao estudarmos o processo de remodelação estatal na Bolívia, percebemos que quanto mais o Estado buscou atrair o investimento externo, mas se viu obrigado – por razões que hoje em dia revelam-se como mais ideológicas do que imperativos econômicos reais – a abrir mão de seu papel regulador e promotor de justiça social em prol de uma atitude passiva, por vezes submissa, frente ao almejado investimento privado transnacional. Alguns autores críticos chegaram ao ponto de denunciar uma “monocultura institucional” que estaria engessando as necessidades de desenvolvimentos institucionais específicos em prol de um modelo geral único, espelhado nos países anglo-saxões<sup>4</sup> (Evans, 2003). Até mesmo autores que tomaram para si a tarefa acadêmica de salvar o liberalismo teórico da enxurrada de críticas que atualmente vêm sofrendo, foram obrigados a reconhecer a impertinência das teses que advogavam uma homogeneização institucional que ignore a história e contextos socioeconômico, político e cultural específicos de cada país. Dani Rodrik (2002) escreveu a seguinte *mea culpa*, advertindo-nos contra os riscos existentes nos excessos neoliberais propalados por FMI e Banco Mundial durante os anos 1990. Segundo ele,

[devemos] conservar um ceticismo sadio ante a ideia de que um tipo específico de instituição – por exemplo, um modo particular de governança corporativa, de sistema de seguridade social ou de legislação do mercado de trabalho – é o único compatível com uma economia de mercado em bom funcionamento (...) o capitalismo de mercado é compatível com uma variedade de arranjos institucionais. Seria um erro alçar o capitalismo de estilo norte-americano como um modelo para o qual o resto do mundo deve convergir. (Rodrik, 2002).

---

<sup>4</sup> Para uma discussão mais aprofundada deste tipo de crítica, ver Woo-Cumings (2002). Neste trabalho, a autora desenvolve uma resposta convincente e contundente aos proponentes de políticas do tipo “*one size fits all*”, característico do receituário neoliberal dos anos 1990.

No entanto, os novos marcos regulatórios bolivianos, de acordo com os imperativos ideológico-institucionais da época, rapidamente ganharam ares de leis naturais ou sagradas, praticamente intocáveis. Não à toa, a mesma *Ley de Inversiones* nº 1.182 ainda estava vigente na Bolívia quando Evo Morales assumiu a presidência em janeiro de 2006.

Se já durante o mandato de Paz Zamora a adoção do neoliberalismo representou muito mais do que um conjunto de medidas econômicas – como demonstram os aspectos claramente ideológicos acima citados na *Ley de Inversiones* –, a administração posterior levou ao extremo a tarefa de remodelar a sociedade boliviana de acordo com as premissas liberais, criando a versão boliviana do que viria a ser conhecido como “Democracia de Mercado” (Farthing & Kohl, 2007).

#### **2.2.4 Sanchez de Lozada e seu “*Plan de Todos*”: construindo a democracia de mercado**

O retorno do MNR, agora liderado por Gonzalo Sanchez de Lozada, ao poder em 1993 é sem dúvida um momento marcante na história recente da Bolívia. Não porque ele tenha alterado o rumo dos governos predecessores. Pelo contrário, seu primeiro mandato (1993-1997) foi caracterizado pelo aprofundamento e pela consolidação do modelo neoliberal no país. Mas a presidência de “Goni” foi muito além de simplesmente manter ou radicalizar as políticas anteriores. O novo presidente possuía planos mais ambiciosos. De acordo com as palavras entusiasmadas de Jeffrey Sachs (citado por Farthing & Kohl, 2007), pode-se dizer que “a visão de Goni foi de um alcance extraordinário, indubitavelmente de grande envergadura (...) e suas ideias eram muito mais avançadas do que quaisquer outras no mundo, porque ele viu que a Bolívia necessitava de uma reinvenção fundamental”.

Sanchez de Lozada acreditava que não era suficiente simplesmente inserir a série de reformas liberalizantes recomendadas pelo Consenso de Washington. Segundo sua visão, a sociedade boliviana ainda estava marcada por fortíssimas tradições e memórias coletivas que diziam respeito ao papel de um poderoso

Estado unitário como promotor do desenvolvimento, assim como pelo orgulho que os bolivianos tinham de suas organizações de trabalhadores, no campo e nas cidades. Esses eram os legados da Revolução Nacionalista de 1952 que deveriam ser superados para que uma nova Bolívia pudesse nascer. Logo, não se tratava apenas de ir reformando o Estado e sua relação com o setor privado – apontando os vícios dos primeiros e as virtudes do último –, como inicialmente pretendiam os neoliberais menos criativos. Tratava-se de, explicitamente, refundar a sociedade sob bases radicalmente diferentes, criando o que veio a ser chamado de “democracia de mercado”, na qual os *ciudadãos* também seriam conhecidos pelo nome de *consumidores*.

Tal projeto de Sanchez de Lozada materializava-se no decisivo “*Plan de Todos*”, colocado em prática já em 1994. Seguindo as diretrizes desse plano, o governo reformou a Constituição, modificando os sistemas judicial, educacional e previdenciário. Introduziu-se, também, através da *Ley de Participación Popular* (LPP), uma ampla descentralização fiscal e administrativa, além de uma “nova reforma agrária” e a privatização das empresas estatais mais importantes, sendo o exemplo da empresa hidrocarbonífera *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) o mais eloquente. Fiel à promessa de ir muito além de apenas reduzir o gasto público e abrir setores limitados ao capital privado, Goni empenhou-se em operar uma retirada massiva do Estado dos setores produtivos, criando as condições para que o capital transnacional se tornasse a principal fonte de investimentos na Bolívia. O governo deveria concentrar-se em criar “condições atrativas” para esse capital, agora responsável não apenas por viabilizar os grandes empreendimentos em setores estratégicos – como energia e telecomunicações – mas também por garantir que o Estado pudesse arcar com o “investimento social” em educação básica, saúde e habitação. De acordo com documentos do próprio governo Sanchez de Lozada:

Em seu novo papel, o Estado se excluirá de atividades produtivas e da intermediação financeira direta [subsídios e créditos especiais para produção], concentrando-se em criar as condições objetivas para um bom funcionamento dos mercados, no desenvolvimento da infraestrutura que induza ao crescimento do investimento privado, e no investimento social em educação básica, no primeiro nível de saúde e na melhoria das condições de habitação. (GOB, 1994, citado por Farthing & Kohl, 2007).

### 2.2.5

#### **Cárdenas: a cara multicultural e pluriétnica do governo Sanchez de Lozada**

Até aqui, poder-se-ia argumentar que, apesar da radicalidade das políticas pró-mercado, ainda não estamos diante de nenhum projeto fundamentalmente inovador. O que de fato deu o toque de originalidade característico ao governo Sanchez de Lozada foi sua habilidade em associar as conhecidas receitas econômicas neoliberais a um novo discurso sobre cidadania, pautado pela defesa do multiculturalismo e da descentralização do poder político em direção aos segmentos excluídos da sociedade (Farthing & Kohl, 2007). Em um país onde 62% da população se autoidentifica como pertencente a alguma etnia indígena – e com um histórico de dominação social e racismo aberto – relacionar as políticas neoliberais da democracia de mercado com um projeto “inclusionista multicultural” e de “empoderamento popular” era de fato bastante sedutor; em termos políticos, uma verdadeira jogada de mestre (Do Alto & Stefanoni, 2006).

Que melhor simbolismo poderia ter esse novo multiculturalismo boliviano do que uma chapa encabeçada por um empresário branco com carregado sotaque norte-americano (Sanchez de Lozada) ao lado de um candidato a vice-presidente que havia sido líder camponês, dotado de traços claramente indígenas? Refletindo o fato de que nenhum dos dois havia aprendido o espanhol como primeiro idioma, eles rapidamente foram apelidados como “*el gringo y el indio*”. A escolha de Víctor Hugo Cárdenas para vice trazia consigo a sofisticação estratégica do primeiro mandato de Goni. Em vez de ignorar a “questão indígena”, como haviam feito os revolucionários de 1952 e boa parte da esquerda nacional, ele decidiu acenar – através do rosto aymara de Cárdenas – com uma possível incorporação dos indígenas à sociedade (de mercado). Tal opção tinha a vantagem de enfraquecer a identidade de classe dos camponeses ao mesmo tempo em que se adequava ao contexto internacional de proteção às “minorias” étnicas (na Bolívia, nem tão minorias assim).

Cárdenas era uma importante liderança do *Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Libertación* (MRTKL), uma organização que desde os anos 1970 postulava a necessidade de enfatizar o discurso indígena dentro do movimento

camponês. Os líderes *katartistas* acreditavam que a emancipação de seu povo deveria se dar através de uma transformação na relação entre as etnias do país, algo que transcendia o discurso marxista tradicional sobre luta de classes, muitas vezes alheio à realidade andina. “Como índios nos exploraram, como índios nos libertaremos”, era um de seus lemas. Cárdenas estava articulando uma candidatura à presidência com apoio indígena e camponês quando, de repente, surpreendeu a seus próprios aliados e entrou como vice na chapa do MNR de Goni.

Não tardaria para que, em janeiro de 1994, a mais importante organização do movimento camponês – Confederação Sindical Única dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB) – votasse uma resolução em seu IV Congresso na qual denunciava Cárdenas como *llunk'u*, que em aymara significa “traidor”. De fato, Cárdenas assumiu desde o princípio que suas posturas políticas estavam se distanciando cada vez mais dos movimentos sociais: para ele, o importante era *incluir* os indígenas em um sistema que até então era democrático somente para as elites brancas e mestiças; enquanto que para os segmentos indígenas mais radicais tal inclusão era estruturalmente impossível, sendo que apenas uma reformulação radical do sistema – assim como das relações entre classes sociais e etnias – seria capaz de efetivamente mudar a realidade de opressão à maioria da população.

Algumas medidas concretas de fato trouxeram avanços em relação aos séculos de exclusão e dominação sofridos pelas maiorias indígenas. A reforma constitucional de 1994 trazia inovações, como a inclusão da educação bilíngue para que as populações indígenas pudessem preservar seus idiomas ancestrais. O artigo 171, o mais publicizado pelo governo, reconhecia explicitamente os direitos indígenas, algo inédito até então:

I. Se reconhecem, respeitam e protegem no marco da lei os direitos sociais, econômicos e culturais dos povos indígenas que habitam o território nacional, especialmente no que toca a suas terras comunitárias de origem, garantindo o uso e aproveitamento sustentável dos recursos naturais, e sua identidade, valores, língua, costumes e instituições.

II. As autoridades naturais das comunidades indígenas e camponesas poderão exercer funções de administração e aplicação de normas próprias como solução alternativa de conflitos, em conformidade com seus costumes e procedimentos, sempre que não sejam contrários a esta Constituição e às leis.

No entanto, apesar de tais garantias constitucionais, a realidade cotidiana dos indígenas continuou bastante difícil na Bolívia dos anos 1990. As privações e a discriminação sofrida por indígenas urbanos e rurais não diminuíram significativamente após as medidas “multiculturais e pluriétnicas” do vice-presidente Cárdenas. Em primeiro lugar, a distância entre discurso e prática política governamental foi tornando-se gradativamente maior. Além disso, quando poderosos interesses econômicos entravam em jogo, os direitos indígenas pareciam não valer. O suposto direito indígena de controlar seus recursos naturais era constantemente negado quando leis nacionais concediam às grandes empresas transnacionais os direitos de exploração hidrocarbonífera dentro das reservas, mesmo sem o consentimento local e sem efetuar o devido pagamento de *royalties* às comunidades (Farthing & Kohl, 2007).

Diversos analistas chegaram à conclusão de que o papel de Cárdenas era mais de *contenção* do que de *inclusão*, algo que no fundo talvez não passasse de uma tentativa de desviar o olhar dos indígenas: a ênfase na identidade cultural tirava momentaneamente da pauta outros assuntos fundamentais, como as relações de trabalho e a distribuição de riquezas, por exemplo. Como dito, parte do movimento indígena e camponês abandonou Cárdenas, exatamente por compartilharem de tal suspeita. Para muitos, o fato de ele não ter buscado recuperar seu nome indígena original (*Choquehuanca*) – mantendo o nome espanhol/ocidental que seu pai lhe dera para evitar discriminações – já demonstrava que, apesar das mudanças constitucionais, as relações étnico-sociais na Bolívia teimavam em manter suas marcas coloniais. A intolerância em relação às opções políticas de Cárdenas ecoaria até pelo menos 2009, quando sua casa seria invadida por uma multidão de indígenas enfurecidos, culminando no espancamento de sua mulher e filho.

Mas, independente das críticas, a aposta de Sanchez de Lozada e Cárdenas funcionou de acordo com o esperado, pelo menos em um primeiro momento. Mesmo com a já mencionada oposição da CSUTCB e uma intensa greve dos professores, a junção de multiculturalismo com democracia de mercado demonstrou-se politicamente bem-sucedida sob vários aspectos, principalmente em termos de popularidade para a dupla presidencial. Boa parte da população indígena – ou seja, também do país como um todo – alheia às denúncias da CSUTCB, não apenas aprovou, como também se entusiasmou com o discurso

pluriétnico do novo governo. O respaldo financeiro da comunidade internacional ajudou a manter a economia razoavelmente estável durante o período de implementação das reformas. Como dito, um fundo social de emergência chegou a ser especialmente criado pelo Banco Mundial para amortizar os efeitos sociais das políticas liberalizantes no país. Deste modo, ainda que sem melhorias sólidas na qualidade de vida, grande parte dos bolivianos tinha uma visão positiva e otimista em relação ao governo Sanchez de Lozada, principalmente durante a primeira metade do mandato.

### 2.2.6

#### ***Ley de Participación Popular: poder local e consequências duradouras***

De fato, frente ao *Plan de Todos*, parecíamos estar diante de uma verdadeira transformação política. Se o primeiro grande passo foi o gesto de inclusão aos indígenas, o segundo movimento traduziu-se na incisiva descentralização administrativa, transferindo uma gama de poderes do executivo central aos municípios. Sob muitos aspectos, o governo Sanchez de Lozada foi marcado pela *Ley de Participación Popular* (LPP) de 1994 e por sua complementação, a *Ley de Descentralización Administrativa*, de 1995. Segundo o Banco Mundial, a Bolívia precisava descentralizar o poder político e a administração pública a fim de criar as condições institucionais adequadas ao desenvolvimento, premissa que ficou conhecida no meio econômico através do jargão “*get the institutions right*” (Woo-Cumings, 2002). Até então o país era absolutamente unitário, concentrando em La Paz quase todos os processos de tomada de decisão. Assim, a ideia era levar o Estado para mais perto da população, principalmente fora dos grandes centros urbanos. Esperava-se que tal proximidade obrigasse a uma prestação de contas (*accountability*) mais eficaz por parte do poder público, já que os cidadãos interessados estariam em condições de fiscalizar e cobrar iniciativas do governo, o que era virtualmente impossível quando todo o poder se concentrava nas mãos de burocratas na distante capital altiplânica.

Deste modo, foram transferidos recursos significativos do orçamento geral do país aos governos municipais para que pudessem arcar com suas novas

atribuições. Certamente, a participação política cresceu na Bolívia com a nova lei. Em muitas localidades, eleições inéditas para Conselhos Municipais em regiões remotas do interior fizeram com que os habitantes participassem de forma mais plena do processo democrático, não apenas elegendo, mas agora também sendo eleitos para algum tipo de cargo representativo. Os objetivos de simultaneamente diminuir a corrupção e o clientelismo não foram tão bem-sucedidos assim, já que em muitos casos apenas transferiu-se a corrupção do nível nacional em direção ao local, onde a fiscalização pode ser até mais difícil, na falta de uma imprensa investigativa ou uma oposição organizada.

Entretanto, mesmo não tendo atingido a totalidade de suas metas, a LPP alterou de forma contundente alguns aspectos fundamentais da política boliviana. Ainda que em algumas regiões as elites locais tenham se aproveitado da nova lei para ocupar os recém-criados espaços de poder descentralizado, outros casos demonstram o quão importante foi a lei para fortalecer a presença política de grupos anteriormente marginalizados. Talvez a região cocaleira do Chapare seja o melhor exemplo: os camponeses plantadores de coca eram perseguidos e tinham seus direitos de reivindicação constantemente negados de forma violenta; após a LPP, mesmo que a violência tenha continuado, os cocaleiros organizados venceram diversas eleições para os governos locais e puderam iniciar uma agenda política que expressava seus direitos, assim como suas concepções próprias de desenvolvimento. Esse processo de empoderamento local foi complementado por uma nova lei eleitoral, que passou a reservar metade dos assentos no Congresso Nacional a deputados eleitos por voto distrital. Desta forma, os mesmos cocaleiros – novamente o melhor exemplo – conseguiram eleger, em 1995, cinco deputados para o parlamento, algo impensável antes da LPP.

Por fim, deve-se notar uma omissão importante na lei, que gerou críticas vindas de extremos opostos do espectro político. A LPP buscava descentralizar o poder em direção aos municípios, mas não fazia qualquer menção quanto ao incremento do poder intermediário no nível dos estados (que na Bolívia chamam-se “*departamentos*”). Assim, os habitantes passaram a poder eleger seus governantes municipais, mas os governadores (“*prefectos*”) continuaram a ser designados diretamente pelo presidente da República, sem nenhuma consulta à população. A elite agroexportadora do departamento de Santa Cruz de la Sierra ficou insatisfeita com esse silêncio da lei, já que a histórica subordinação aos

governantes em La Paz estava mantida. Do outro lado, representantes da extrema esquerda também fizeram críticas ao que consideraram uma estratégia oculta de Goni, que teria o intuito de pulverizar a oposição em disputas locais ao mesmo tempo em que a impedia de se organizar regionalmente e ameaçar a hegemonia nacional do MNR e suas reformas liberalizantes.

De modo geral, é possível afirmar que a LPP de fato representou uma oportunidade para segmentos sociais anteriormente marginalizados. Inicialmente desconfiados e opondo-se à lei, diversas organizações de trabalhadores – camponeses e urbanos – passaram gradativamente a tentar ocupar os espaços oferecidos pelo novo sistema político, obtendo notável sucesso (Farthing & Kohl, 2007). A necessidade de fazer política em nível local não desviou a atenção da população, que continuou interessada nos acontecimentos políticos nacionais. Na verdade, o resultado foi uma saudável aproximação dos movimentos sociais com suas bases e, a partir desse contato mais orgânico, uma crescente conscientização política da população em geral foi se alastrando, primeiramente pelo interior da Bolívia até chegar às grandes cidades.

Em suma, a criação dos conselhos municipais locais não atomizou a política municipal em torno de si mesma; pelo contrário, possibilitou uma politização inédita, cujas consequências se fizeram sentir de modo dramático na Guerra da Água em 2000 e no Outubro Negro de 2003, eventos que discutiremos mais adiante. Por ora, basta dizer que o cenário político nos dias de hoje ainda apresenta características que de alguma forma remontam à LPP.

## **2.2.7**

### **Contradições de Goni: reforma agrária e privatizações**

#### **2.2.7.1**

##### **Questão agrária**

O primeiro mandato de Sanchez de Lozada foi marcado, como vimos, por uma série de reformas, que constituíram o *Plan de Todos*. Após termos discutido as políticas multiculturais e descentralizantes, as quais apresentam resultados simultaneamente positivos e negativos, analisemos agora outros dois aspectos do

projeto de construção da *democracia de mercado* vislumbrada por Goni, a saber, reforma agrária e privatização das grandes empresas estatais. Em ambos os casos, os resultados parecem menos ambíguos, indicando que tais processos tiveram consequências inequivocamente perniciosas, tanto para a economia nacional em geral, quanto para os grupos e indivíduos menos favorecidos da sociedade em particular.

Observando os desdobramentos da lei que criou o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INRA) em 1996, podemos perceber mais claramente o caráter liberal – e em última instância excludente – dos grandes projetos de Sanchez de Lozada.

A revolução de 1952 empenhou-se em fazer uma verdadeira reforma agrária em seus primeiros anos. Muitos latifúndios foram desapropriados e entregues aos camponeses que de fato trabalhavam na terra. No entanto, tal reforma limitou-se às terras altiplânicas do ocidente andino boliviano. A parte oriental do país, composta por planícies amazônicas, chaco e as férteis terras do departamento de Santa Cruz mantiveram uma estrutura fundiária altamente concentrada. Ao longo dos anos, a desigualdade no acesso a terra foi aumentando juntamente com a expansão da fronteira agrícola para o leste e para o norte. Durante os anos de ditadura militar, diversas doações ilegais de terra foram feitas, beneficiando altos oficiais das Forças Armadas e aliados políticos regionais. Além disso, títulos de propriedade foram entregues a latifundiários que não possuíam comprovação legal da posse de suas fazendas. Grupos indígenas foram frequentemente expulsos de suas terras por milícias de fazendeiros, situação que perdura até os dias de hoje (em parte levadas a cabo por agronegociantes brasileiros que cruzam a fronteira mato-grossense em direção ao país vizinho). Deste modo, a realidade em 1989 era que apenas 1,8% dos proprietários possuía 85,3% das terras cultiváveis em toda Bolívia, cifras que dispensam maiores comentários (Farthing & Kohl, 2007).

A “reforma agrária” de Goni visava acabar com essa dinâmica de favores políticos e patrimonialismo exacerbado. O caminho para isso, segundo o governo, era criar mercados de terras “eficientes” a partir da transformação da terra em uma mercadoria como qualquer outra, passível de ser vendida e comprada de acordo com as relações de oferta e procura (Farthing, & Kohl, 2007). Isso implicava em alterar os dois principais padrões de posse de terra existentes no país: para os

indígenas, a terra não era uma mercadoria, sendo que sua exploração deveria ser sempre comunitária, sem espaço para propriedade privada; do outro lado, os latifundiários também não estavam muito próximos de uma concepção capitalista de propriedade fundiária, já que, como vimos, muitas de suas terras não foram oficialmente compradas e, principalmente, pelo fato de que suas fazendas frequentemente utilizavam condições de trabalho servis ou análogas à escravidão. Até os dias de hoje perdura a situação na qual o trabalho assalariado encontra dificuldades em se estabelecer como principal relação laboral no oriente boliviano.

Deste modo, a fim de criar um verdadeiro mercado de terras, era preciso regularizar a confusa e mal documentada situação fundiária do país. Como primeiro passo, foram outorgados títulos de posse à camponeses e indígenas para que ficassem protegidos, dentre outras coisas, das invasões de fazendeiros. Neste sentido, o recém-criado INRA estabeleceu que:

- i. Camponeses que cultivam apenas para a própria subsistência, assim como comunidades indígenas, estão isentos de impostos sobre propriedade de terra.
- ii. Títulos serão outorgados a oito territórios indígenas semiautônomos.
- iii. As mulheres passam a ter direitos iguais na herança e posse das terras, independente de seu estado civil.
- iv. Apenas camponeses e indígenas são elegíveis para futuras adjudicações em terras fiscais (estatais).
- v. As parcelas de terra abandonadas serão revertidas ao Estado.

Não há dúvidas de que as medidas expostas acima poderiam servir aos interesses dos camponeses e indígenas. No entanto, mais uma vez, a diferença entre a letra morta da lei e a realidade social tornava a situação bastante distorcida. O INRA foi criado, porém não possuía recursos suficientes para implementar todas as políticas que pretendia. Desta forma, a maioria das comunidades indígenas e camponesas não gozou dos benefícios que poderiam ter extraído da lei, na medida em que elas não conseguiram regularizar a maior parte de suas terras comunitárias e continuaram vulneráveis aos ataques de jagunços armados.

Além disso, a nova lei beneficiou enormemente os latifúndios improdutivos. Antes, uma parcela de terra podia ser considerada abandonada se estivesse ociosa por certo tempo, sendo passível de desapropriação para fins de reforma agrária. Após a *Ley INRA* de 1996, uma parcela de terra só poderia ser desapropriada caso seus donos a “abandonassem” deixando de pagar um imposto

de 1% sobre o valor da propriedade rural. Ou seja, bastava pagar e não produzir, mesmo que milhões de camponeses estivessem com fome e sem terra ao mesmo tempo. Para piorar a situação, esse imposto era baseado em uma “autoavaliação” do valor da propriedade, na qual o próprio latifundiário decidia quanto sua fazenda valia. Um proprietário de um rancho de 50.000 hectares, por exemplo, podia autoavaliar sua terra em apenas US\$ 20 mil e com isso pagar um imposto anual de somente US\$ 200 para proteger seu título, mesmo sem produzir nada (Farthing & Kohl, 2007). Tal situação remete aos avisos de Polanyi (1980) sobre os problemas inerentes à ficção liberal que pretende tratar a terra como uma mercadoria equivalente às demais.

Os problemas não pararam por aí. Como visto, muitas comunidades indígenas e camponesas não tinham recursos suficientes para dar conta de todo o processo jurídico de regularização dos títulos de posse da terra. Em alguns casos, isso gerou conflitos entre comunidades que buscavam demarcar as mesmas terras como sua propriedade, o que enfraqueceu laços de solidariedade e acirrou práticas de competição entre indígenas e camponeses. Já em outras situações, indivíduos ricos ou poderosas empresas conseguiam certificar seus títulos com muito mais facilidade, já que, diante de seu dinheiro e prestígio social, a burocracia estatal tornava-se um obstáculo bem menos complicado. Por fim, houve casos em que alguns indivíduos certificaram e venderam terras comunais sem o consentimento de suas comunidades, o que reflete, novamente o risco de se transformar apressadamente a terra em uma mercadoria, principalmente em sociedades acostumadas a usos e costumes diferentes dos liberais/ocidentais.

Assim sendo, percebemos como a política agrária de Sanchez de Lozada estava marcada por ambiguidades, inicialmente aparentando ajudar os mais necessitados, mas aos poucos revelando-se como uma forma – sofisticada – de manter o *status quo* no meio rural. Os críticos da lei denunciaram que ela estava trocando um princípio progressista, “terra para quem nela trabalha”, por um conservador, “terra para quem paga seus impostos em dia”. Em outras palavras, a lei estava modificando o valor social da terra – implícito na reforma agrária de 1952 – por uma norma que privilegiava os direitos de propriedade individual associados ao mercado (Farthing & Kohl, 2007).

No fim, a “reforma agrária” de Goni não distribuiu terras significativamente. A estrutura fundiária do país permaneceu extremamente

desigual, principalmente nas terras baixas do oriente, onde o agronegócio despontava como uma atividade econômica das mais rentáveis, rivalizando até com o setor hidrocarbonífero. Apesar das ressalvas relacionadas à proteção das terras indígenas, as alterações legislativas serviram para construir uma atmosfera mercadológica referente ao acesso a terra, tornando sua aquisição possível para quem pudesse pagar mais, e não reservando-a para quem precisasse mais.

Deste modo, perpetuou-se – através de um novo marco jurídico – uma concentração fundiária que tem origem no período colonial: até o século XIX, o latifúndio monocultor, escravista ou servil, era garantido pelas leis espanholas; após a independência e durante a maior parte do século XX os mesmos latifúndios eram sustentados por práticas clientelistas, corruptas, violentas e patrimonialistas; até que, a partir dos anos 1990, o instrumento jurídico utilizado passou a ser mercadorização da terra. Cada período histórico gerou um arranjo legal<sup>5</sup> próprio, mas nenhum deles mexeu com as desigualdades características do campo boliviano, com a parcial exceção da limitada reforma agrária de 1952. Torna-se difícil, a partir disso, não interpretar tamanhas continuidades históricas através do famoso ditado, “tivemos que ir mudando para poder manter tudo como está”. A lei INRA de 1996 não modificou esse padrão, sendo apenas o mais recente capítulo de uma antiga história de concentração fundiária<sup>6</sup>.

Por fim, devemos ressaltar que, mesmo com todas as críticas que a política agrária de Sanchez de Lozada possa merecer, ela não foi a única responsável pela manutenção das desigualdades no campo. Os camponeses e indígenas não podem ser encarados como “bons selvagens”, meras vítimas de sistemas de dominação impostos pelas elites nacionais ou estrangeiras. Suas comunidades apresentam diversas problemáticas que têm origem em suas próprias tradições políticas, sociais e culturais. É preciso dizer com clareza que o machismo explícito em diversas práticas comunitárias não é fruto do colonialismo nem das políticas neoliberais. Não devemos confundir o discurso indígena sobre complementaridade entre homens e mulheres com as noções ocidentais de igualdade entre os gêneros. As mulheres dificilmente têm voz ou poder de decisão

---

<sup>5</sup> Algo que Marx chamaria de “adereços jurídicos” próprios.

<sup>6</sup> O acordo de setembro de 2008, estabelecido entre o governo Evo Morales e os *prefectos* opositores da região oriental do país, parece ter dado continuidade a este histórico de concentração fundiária, já que ficou estabelecido que os latifúndios já existentes naquela data estariam excluídos das novas normas relativas ao acesso a terra.

nas assembleias comunitárias do interior do país, sendo frequentemente tolhidas em seus direitos de deliberação e usufruto, por exemplo (Farthing & Kohl, 2007).

Certamente trata-se de uma questão polêmica e aberta para o debate: a *adoção* dos valores ocidentais relativos à igualdade entre homens e mulheres seria algo desejável para as comunidades andinas? E quanto à *imposição* de tais valores através de normas estatais? A *Ley INRA* buscou fazer exatamente isso, como vimos acima, mas não teve o ímpeto nem o empenho necessário dos poderes Executivo e Judiciário para que se lograssem transformações mais profundas nesse tema.

### 2.2.7.2

#### **Capitalizações: privatizando ao estilo boliviano**

Como vimos até aqui, o *Plan de Todos* era um programa amplo e com múltiplos objetivos. Sob muitos aspectos, produziu transformações significativas na sociedade boliviana, cujas consequências ainda serão avaliadas e debatidas por bastante tempo. No entanto, pelo menos um aspecto específico das reformas de Sanchez de Lozada apresentou, quase imediatamente, suas implicações para os rumos da política na Bolívia. Trata-se do processo de privatização das cinco maiores empresas estatais, simbolizado de forma emblemática pela liquidação da companhia petrolífera YPFB, em 1997. De acordo com especialistas, esta foi a reforma econômica mais importante da chamada “Era Goni” (Farthing & Kohl, 2007).

As privatizações de empresas estratégicas foram um dos traços mais marcantes do período neoliberal latino-americano dos anos 1990. Do México ao Uruguai, passando por Venezuela, Brasil e Argentina, praticamente todos os Estados da região optaram por abrir setores estratégicos para que pudessem ser explorados pela iniciativa privada. A Bolívia, naturalmente, não foi exceção, já que suas reformas liberalizantes estavam em curso desde 1985, conforme visto no início deste capítulo. No país andino, tal processo privatizante ficou conhecido como “programa de capitalizações” (Carvajal, 2006). Um *Ministerio de Capitalización* chegou a ser criado especialmente para executar a tarefa.

Iniciado em 1996, o agressivo programa de privatizações concedeu ao setor privado o controle de empresas de aviação, água, eletricidade, telecomunicações e hidrocarbonetos. A ideia – difundida por FMI e pelo Banco Mundial – era retirar o Estado de seu papel produtivo, apostando na maior eficiência e dinamismo da iniciativa privada doméstica e, principalmente, estrangeira. Em sua nova função, o Estado deveria limitar-se a regular e controlar as eventuais distorções de uma economia de mercado (Rivero, 2006). Tais concepções eram amplamente dominantes em praticamente todo o planeta até pelo menos a virada do século. As declarações do Secretário de Estado britânico para o Desenvolvimento Internacional deixavam claro, ainda em 2006, que:

o mais importante que um país em desenvolvimento pode buscar fazer para beneficiar-se das oportunidades de comércio e investimento emergidas da globalização é estabelecer o clima correto para o investimento [externo]. (McGuigan, 2007).

Antes de iniciar as capitalizações, o governo boliviano precisou firmar contratos de garantias com órgãos de arbitragem internacionais, a fim de tranquilizar o aporte dos investidores caso alguma privatização fosse questionada posteriormente (Quiroga, 2004). Deste modo, Sanchez de Lozada firmou convênios com diversos centros de decisão de disputas: Organismo Multilateral de Garantias de Investimentos (OMGI), do Banco Mundial; Centro Internacional de Resolução de Disputas Relativas à Investimento (CIADI); Corporação de Investimentos Privados no Exterior (OPIC), do governo norte-americano.

Vale lembrar, como bem enfatiza Carvajal (2006), que tais convênios eram flagrantemente inconstitucionais, já que a Carta Magna boliviana define em seu artigo 118 que é a Corte Suprema de Justiça da Bolívia a instância detentora da jurisdição exclusiva sobre os casos contenciosos que resultem de contratos, negociações e concessões do Poder Executivo, assim como as demandas contencioso-administrativas referentes a tais atos. Além disso, a Constituição dizia que tal atribuição não pode ser, sob nenhuma circunstância, delegada, de acordo com seu artigo 30, onde se lê que “*los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confere esta Constitución*”. Por fim, o artigo 24 da Lei Fundamental assinala que “*las empresas y súbditos extranjeiros están sometidos a*

*las leyes bolivianas, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas*” (citados por Carvajal, 2006).

Nos fixaremos agora no processo de privatização da YPFB e suas consequências. Tratava-se, sem dúvidas, da mais importante dentre as empresas estatais bolivianas. Conforme visto, devido à sua envergadura e rentabilidade, a YPFB acabou arcando com os prejuízos gerados pelos programas de ajustes estruturais postos em prática desde 1985. Como o Estado não conseguia fechar suas contas (mesmo com a inflação controlada), decidiu-se que YPFB iria compulsoriamente cobrir os rombos do orçamento, o que a tornou responsável por garantir mais da metade da renda do Tesouro Geral da Nação entre 1985 e 1996 (McGuigan, 2007). Neste período, foram transferidos mais de 3,8 bilhões de dólares da estatal para os cofres do Tesouro, praticamente o dobro do conseguido com a privatização das empresas<sup>7</sup> (Quiroga, 2004). Deste modo, YPFB gastava quase todo seu rendimento com despesas externas, sendo, por isso, impedida de investir em tecnologia, qualificação de funcionários, pesquisa e ampliação da produção. É de grande importância sublinhar este ponto porque, como dito, o governo Sanchez de Lozada se esforçou arduamente para transmitir a imagem de uma empresa à beira da falência e incapaz de ser a âncora do desenvolvimento nacional. Em suma, a fim de justificar sua privatização, fez-se de tudo para encaixar a realidade da YPFB dentro da premissa neoliberal relativa à suposta ineficiência inerente ao setor público, mesmo que, empiricamente, se verificasse exatamente do oposto.

Durante o século XX, a Bolívia nacionalizou duas vezes seus hidrocarbonetos. A primeira vez, em 1936, pode ser encarada como um reflexo do sentimento nacionalista gerado pela Guerra do Chaco (1932-1935), perdida para o vizinho Paraguai. Naquela ocasião, reverteram-se as concessões feitas à empresa norte-americana *Standard Oil* – uma das maiores petroleiras do mundo à época – sob a acusação de não cumprimento de contratos e exportação clandestina de petróleo para a Argentina. A segunda nacionalização ocorreu em 1969, durante o governo do general Ovando Candia e sob influência de líderes socialistas como

---

<sup>7</sup> Um dos pontos mais surpreendentes é que, mesmo após sua capitalização, YPFB continuou transferindo vultuosos recursos ao Tesouro, cifras que chegaram a 4,27 bilhões de dólares entre 1997 e 2000 (Quiroga, 2004).

Marcelo Quiroga Santa Cruz, quando se expropriaram os bens, ativos e mercados da também norte-americana *Gulf Oil Company* (Carvajal, 2006).

Ambas nacionalizações passaram para as mãos da estatal YPFB os direitos de posse e exploração dos hidrocarbonetos. Por sua vez, a capitalização de Sanchez de Lozada reprivatizou o setor, sob o argumento de que se tratava de uma empresa ineficiente e que a estatal boliviana não possuía nem a tecnologia, nem o capital necessários para prosperar por si mesma (McGuigan, 2007). Daí o nome “capitalização”: partindo do pressuposto de que a única alternativa para a economia nacional era a entrada massiva de capitais privados estrangeiros, o governo decidiu fracionar a cadeia hidrocarbonífera, desmembrando a YPFB em inicialmente três consórcios de empresas mistas, os quais, em contrapartida, pagariam 835 milhões de dólares aos cofres públicos por tal aquisição nos anos seguintes (Farthing, Kohl, 2007).

As transnacionais chegaram ao país sob nomes novos, alguns criativamente buscando remeter-se a algum símbolo nacional boliviano (“*Chaco*”, “*Andina*”). O quadro abaixo mostra quais empresas ingressaram no país, a função de cada uma nas cadeias produtiva e de exportação e os verdadeiros nomes por de trás das marcas fantasias criadas. Além das empresas citadas abaixo, deve-se lembrar que algumas transnacionais – com destaque para a Petrobras, detentora de direitos de exploração sobre 47,3% das reservas gasíferas – já operavam no país desde o início dos anos 1990, através dos “contratos de operação e associação” referentes à *Ley de Hidrocarburos* nº 1.184<sup>8</sup>.

<b>UNIDADES</b>	<b>EMPRESAS TRANSNACIONAIS</b>	<b>VALOR DA CAPITALIZAÇÃO (dólares)</b>
Unidade de exploração e produção: <i>Empresa Petrolera Chaco</i>	<i>Amoco Neetherlands Petroleum Co.</i> + <i>British Petroleum</i>	306.667.001
Unidade de exploração e produção: <i>Empresa Petrolera Andina</i>	<i>Repsol YPF</i> + <i>PECOM ENERGOA S.A.</i>	264. 777.021
Unidade de Transporte: <i>Transredes Transporte de Hidrocarburos</i>	<i>Enron</i> + Petrobras +	263.500.000

<sup>8</sup> Outras empresas com importantes participações no processo de produção e comercialização de hidrocarbonetos eram a transnacional de origem francesa TOTAL e a argentina PLUSPETROL (Carvajal, 2006).

	<i>Shell</i>	
<b>TOTAL</b>	<b>***</b>	<b>834.944.002</b>

Através de tais mecanismos capitalizantes, sustentava o governo, o setor hidrocarbonífero poderia se desenvolver até o ponto em que se tornaria o eixo central de uma economia primário-exportadora sustentável [sic]. O Estado e a população em geral também se beneficiariam, já que o aumento esperado da produção significaria uma maior arrecadação de impostos e *royalties*, o que por sua vez permitiria ao governo arcar com programas sociais. A geração de 100 mil empregos era dada como certa, assim como a perda da antiga renda proporcionada pela empresa estatal era tida como irrelevante frente às futuras arrecadações tributárias (McGuigan, 2007). Afinal de contas, companhias transnacionais do porte de Petrobras, Repsol, Total, Amoco, British Petroleum e Shell possuíam *know-how* e financiamento suficientes para desenvolver o setor hidrocarbonífero de qualquer país, ainda mais no caso da Bolívia, com reservas da ordem de 48,7 trilhões de pés cúbicos (TFC) de gás natural: nada menos que a segunda maior reserva da América do Sul, apenas atrás da Venezuela, com 169,5 TFC, sendo que a qualidade do gás boliviano é superior, o que torna sua produção mais barata e os lucros mais expressivos (Carvajal, 2006).

O plano do governo parecia fazer sentido à primeira vista, principalmente porque a YPFB era constantemente apresentada como uma empresa inoperante, que apenas trazia perdas aos cofres públicos. Todavia, vale lembrar que até mesmo a conservadora revista britânica *The Economist*, conhecida por sua simpatia aos preceitos neoliberais, questionou, ainda em 1994, os planos de capitalização da YPFB, já que se tratava de “uma empresa com firme balanço positivo” e sua venda faria o Tesouro perder uma grande fonte de recursos (McGuigan, 2007).

Após a virtual extinção da YPFB, cada nova empresa capitalizada teria 50% + 1 de suas ações nas mãos dos novos sócios privados estrangeiros, os quais também deteriam o controle da direção, enquanto que a metade restante seria propriedade de todos os bolivianos maiores de idade, mas seus lucros seriam depositados em um fundo de pensões – administrado por grupos privados – destinado a garantir o pagamento de aposentadorias através de um plano de previdência individual. Por estar mantendo metade das ações como propriedade

pública, o governo anunciava que não se tratava de uma privatização *per se*, já que os lucros obtidos pelas novas empresas seriam automaticamente revertidos em lucros para a população também (Ávila & Rodriguez, 2006; Farthing & Kohl, 2007; Quiroga, 2004; Orgaz, 2003).

### 2.2.7.3

#### **Ley de Hidrocarburos nº 1.689 e Decreto Supremo nº 24.806**

O marco legal criado pelo governo Sanchez de Lozada para regular a cadeia produtiva e comercial dos hidrocarbonetos apresentou significativas modificações com relação à legislação anterior. Como dito anteriormente, o governo Paz Zamora (1989-1993) desempenhou um papel transitório entre o ajuste estrutural inicial e o verdadeiro enraizamento neoliberal pós-1994. Foi somente a partir daí que ficaram definitivamente claros os vieses jurídicos a favor dos interesses privados em detrimento dos públicos.

Mais uma vez, tomou-se cuidado para ocultar, à primeira vista, o caráter privatista das medidas, algo que parecia funcionar nos momentos iniciais, até que fossem reveladas as artimanhas textuais e seus eufemismos legais. De acordo com esta estratégia, o artigo 1º da *Ley de Hidrocarburos* (nº 1.689) de Sanchez de Lozada seguia à risca o texto constitucional ao afirmar que,

*Por norma constitucional, los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presentem, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos.* (citado por Quiroga, 2004).

Não obstante tamanha reverência à norma constitucional de caráter nacionalista, rapidamente percebia-se que o eixo ideológico da nova legislação introduzia componentes adicionais do receituário neoliberal se comparada com a anterior. Enquanto a lei nº 1.184/90 abria limitadamente as portas ao capital

estrangeiro ao criar as figuras jurídicas dos “contratos de operação e associação”, a lei nº 1.689/96 eliminava tal prática terceirizante em favor de algo bem mais profundo: os contratos de risco compartilhado. Pela nova lei, “*en las áreas de exploración, explotación y comercialización, YPFB firmará, **necesária y únicamente**, contratos de Riesgo Compartido*” (Quiroga, 2004, grifo meu). Deste modo, as empresas transnacionais deixavam de ser prestadoras de serviço para tornarem-se cotitulares dos processos de produção e venda do setor hidrocarbonífero.

Além disso, os estágios de refino e industrialização, anteriormente a cargo exclusivo de YPFB, agora seriam executados também por empresas privadas, em concorrência com a debilitada estatal, a esta altura praticamente reduzida a um escritório de administração de contratos. Tais atividades, de acordo com o artigo 41 da nova lei passavam a ser

*libres y podrá ser realizada por cualquier persona individual o colectiva, nacional o extranjera, mediante su registro en la Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Sectorial.* (Citado por Quiroga, 2007).

A quebra do monopólio estatal sobre o refino seria aprofundada ao longo dos anos seguintes, culminando na total exclusão da YPFB desta atividade com a venda de suas duas refinarias à Petrobras em 1999, já sob o governo Hugo Banzer (1998-2001).

No entanto, são os artigos 5º e 24 os que mais pareciam afrontar à Constituição, assim como a concepção de Estado vigente até a implantação das reformas neoliberais no país:

*Art.5: Es libre la importación, la exportación y la comercialización interna de los hidrocarburos y sus productos derivados*

*Art.24: Quienes celebren contratos de Riesgo Compartido con YPFB para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida.*

Em face ao já mencionado artigo 139 da Carta Magna, o qual afirma que “*la exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados correspondem al Estado*”, tais artigos da lei nº 1.689 parecem de fato ignorar a hierarquia legal relativa à submissão de normas inferiores a normas

superiores, princípio básico do Direito relativo à chamada pirâmide jurídica. Mesmo que o texto constitucional permita concessões à “*personas privadas*” ou “*sociedades mistas*”, seria necessária uma hermenêutica deveras *sui generis* para entender uma concessão por tempo limitado como algo equivalente à “*libre importación, la exportación y la comercialización interna de los hidrocarburos y sus productos derivados*” indicada pelo artigo 5º da lei nº 1.689/96 (grifo meu).

No entanto, a polêmica surgida com os novos marcos regulatórios não ficou restrita apenas às inovações jurídicas contidas na nova *Ley de Hidrocarburos*. Se a mencionada lei já havia sido objeto de contestação por parte da esquerda nacionalista, o Decreto Supremo nº 24.806, assinado em 4 de agosto de 1997, desencadeou uma enxurrada de críticas e promessas de resistência advindas de setores mais amplos e heterogêneos. Este decreto, promulgado dois dias antes de Sanchez de Lozada deixar o cargo presidencial, autorizava a comercialização/exportação de hidrocarbonetos pelas empresas estrangeiras, além de aprovar os quatro modelos de Contrato de Risco Compartido para as áreas de exploração e refino. O grande problema foi que, da forma como estavam redigidos, tanto o decreto quanto os contratos transferiam a propriedade dos hidrocarbonetos para as empresas transnacionais, eliminando os direitos proprietários do Estado boliviano, além de explicitamente contradizer a Constituição vigente no país. Conforme explica Carlos Villegas Quiroga (2004),

*En la Tercera Cláusula dos mencionados contratos se faculta al ‘TITULAR’, es decir, a las empresas petroleras ‘para realizar actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos en el Area de Contrato bajo términos y condiciones deste contrato, mediante el cual el TITULAR adquiere el derecho de propiedad de la producción que obtenga en Boca de Pozo (...)’. Con esas palabras, el Decreto Supremo mencionado y los contratos de Riesgo Compartido otorgan ls empresas extranjeras la propiedad de los yaciminetos hidriocarburíferos desde el momento en que afloran a la superficie, es decir, en boca de pozo. Con esta decisión, el primer gobierno Sanchez de Lozada entregó la propiedad de los recursos hidrocarburíferos de Bolivia en favir de las empresas transnacionales. (Quiroga, 2002, p.72-73).*

Se havia espaço para uma polêmica interpretativa envolvendo a lei nº 1.689/96, o Decreto Supremo nº 24.806 dirimiu todas as dúvidas, deixando claro quem passava a ser o “titular” sobre os direitos de posse de petróleo e gás: não mais o Estado nem sua petroleira YPF; agora, os novos donos eram as empresas transnacionais. Ainda houve espaço para uma frustrada artimanha jurídica por

parte do governo, que tentou fazer uma distinção *ad hoc* entre a propriedade sobre os jazimentos inexplorados e os já extraídos. Através da expressão “boca de poço”, o governo acreditava ser possível compatibilizar o Decreto com a norma constitucional (art.139) que exige propriedade estatal sobre os recursos naturais do país. No entanto, a distinção beirava o absurdo: o Estado mantinha-se proprietário dos hidrocarbonetos enquanto estivessem abaixo do solo; mas deixava de sê-lo a partir do momento em que chegavam à superfície, em “boca de poço”. Ou seja, a propriedade estatal virava, deste modo, algo apenas formal, já que os hidrocarbonetos tornavam-se propriedade privada a partir do instante em que se poderia fazer algo rentável com eles.

*Dicho de otra manera: el Decreto Supremo 24806 establece que el Estado es propietario de las reservas de gas natural mientras estas reservas se encuentran bajo tierra. Cuando estas reservas se encuentran en la fase de producción o cuando son declaradas como campos comerciales, la propiedad de las reservas pasa a manos de las empresas petroleras transnacionales o contratistas. (Quiroga, 2004, p.73).*

Além disso, vale lembrar que tal inversão de propriedade transformava o Estado em uma instituição alheia à cadeia produtiva e comercial de hidrocarbonetos, restringindo-se a um mero coletor de tributos sobre tais atividades (Quiroga, 2004; Carvajal, 2006). A partir do momento em que o gás atingia a superfície, cabia à empresa privada decidir o que fazer com o excedente hidrocarbonífero, sendo que ao Estado estava vedada qualquer ingerência sobre os usos de tais recursos. Um efeito imediato de tamanha discricionariedade foi a decisão das empresas de fazer um estoque prolongado de gás e óleo diesel, a fim de esperar melhores preços de exportação nos mercados internacionais. Tal prática desembocou, por repetidas vezes, em uma suboferta de petróleo e seus derivados no mercado interno, produzindo escassez de gasolina nas bombas e desabastecimento de gás para uso doméstico.

A entrega da propriedade de petróleo e gás no apagar das luzes do mandato de Sanchez de Lozada revoltou boa parte da opinião pública, a esta altura sensivelmente menos simpática ao projeto da “democracia de mercado” do que quando Goni havia tomado posse, quatro anos antes. A oposição, no entanto obteve fácil sucesso em sua resistência à imposição das novas normativas, já que em 5 de dezembro de 2003 o Tribunal Máximo de Garantias considerou o decreto

como constitucional, em uma decisão considerada sem fundamento legal por diversos setores da comunidade jurídica boliviana. Somente em fevereiro de 2004, o então presidente Carlos Mesa revogou o Decreto e suspendeu a aplicação da lei até que uma nova norma fosse aprovada pelo Congresso Nacional.

Por fim, é importante ponderar sobre a opção estratégica tomada pelo governo boliviano naquele momento. Diferentemente de outros países latino-americanos produtores de hidrocarbonetos, a Bolívia optou por uma privatização total do setor, desde as atividades de *upstream* (exploração e sucção) e *downstream* (refino, industrialização e venda), chegando até a cessão da propriedade das próprias reservas. Como ressalta Quiroga (2004), os demais países – Brasil, Venezuela, México, Equador – também introduziram modificações legais a fim de atrair investimento estrangeiro, mas não ousaram abrir mão de suas reservas. Somente Peru e Argentina fizeram opção semelhante à boliviana, sendo que nenhum dos três registrou investimentos superiores aos que mantiveram a propriedade estatal sobre petróleo e gás. Tal política de “*race to the bottom*”, além de não ter atraído mais investidores, impede que tais países se beneficiem da monetização de suas reservas com o aumento dos preços no mercado internacional de petróleo.

O argumento que dizia ser impossível para YPFB captar recursos nos mercados internacionais de crédito também fica esvaziado a partir deste contraste com os demais países da região. Mesmo os Estados que mantiveram suas empresas públicas como protagonistas na cadeia produtiva foram igualmente considerados “sujeitos de crédito” no âmbito internacional. A explicação parece ser simples: o capital que ingressou em tais atividades o fez pelas perspectivas de mercados e rentabilidade, tornando desnecessária a atração via privatização radical (Quiroga, 2004). Infelizmente, entre 1996 e 1997, tal argumento ultraliberal pareceu reinar absoluto, tendo sido incessantemente utilizado por partidos políticos e organizações empresariais durante o processo de privatização, algo que deu a base social e política necessária para o governo implantar as reformas.

### 2.2.8 Escândalos de favorecimento e corrupção: a mudança do senso comum

Não tardou muito para que o plano de capitalização de YPFB se demonstrasse repleto de contradições e operações suspeitas. Em primeiro lugar, o preço estabelecido pelo governo para vender a YPFB foi alvo de duras críticas da oposição parlamentar, dos movimentos sociais e das centrais sindicais. A cifra de 835 milhões de dólares foi considerada por muitos como irrisória frente aos ativos da companhia e, mais ainda, levando-se em consideração a quantidade e qualidade das reservas hidrocarboníferas bolivianas (Carvajal, 2006; Quiroga, 2004). Além disso, a demanda energética dos países vizinhos tornava o negócio ainda mais atrativo para as petroleiras transnacionais, já que seus investimentos tinham garantia de retorno praticamente absoluto e previsão de lucros massivos. A partir disso, começou-se a formar um certo consenso popular que acreditava que a empresa estava sendo vendida a “*precio de gallina muerta*” (McGuigan, 2007), equivalente boliviano ao que os brasileiros chamaram de “preço de banana” quando suas estatais estavam sendo privatizadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Bananas e galinhas à parte, o que mais chamou atenção nos estágios iniciais da capitalização da YPFB não foi seu preço baixo, mas o fato de o Tesouro Geral da Nação não ter contabilizado nenhum ingresso de recursos referente à venda. Ao ceder 50% de cada nova empresa capitalizada (privatizada) aos parceiros estrangeiros, o governo não viu problemas em abdicar de receber sequer um centavo pela “venda” dos ativos. Parece estranho, e de fato é (Carvajal, 2006). As transnacionais não tiveram que pagar nada no momento da aquisição de suas ações, apenas se comprometeram a ir amortizando essa dívida ao longo dos anos, usando os próprios lucros obtidos pela exploração gasífera. Para tornar mais nebulosa a situação, as transnacionais passaram a ser obrigadas a repassar 50% de seus lucros para os fundos de capitalização, porém elas mesmas eram as responsáveis por anunciar o montante de lucros obtidos, da mesma forma que podiam decidir por si próprias as taxas dos lucros que seriam reinvestidas e a quantidade de capitais que seria remetida para seus países de origem (Farthing & Kohl, 2007).

Como era de se esperar, as empresas se aproveitaram de tamanha discricionariedade e passaram a anunciar seus ativos com valores visivelmente abaixo do real, o que lhes possibilitava deixar de repassar as devidas quantias aos fundos de pensão. Esta manobra contábil ainda tinha a grande vantagem de permitir uma evasão fiscal sem precedentes: quanto menor o lucro declarado, menos impostos pagos. Na falta de uma capacidade – ou vontade – fiscalizadora do Estado, estima-se que, através desta artimanha fiscal, as transnacionais tenham deixado de repassar aos cofres públicos algo em torno de 82,5 milhões de dólares entre 1997 e 2005 somente em impostos relativos à remessa de lucros (Orgaz, 2003). Tal depreciação acelerada (e artificial) dos ativos para não pagar os impostos devidos foi denunciada até mesmo por políticos conservadores, como Mario Cossío, então presidente da Câmara de Deputados em 2004, ano em que se debateu a revisão das capitalizações (Farthing & Kohl, 2007). Jaime Carvajal (2006), atual diretor da *Companhia Logística de Hidrocarburos* resume as etapas do processo de transformação do Estado em uma instituição destinada a favorecer poderosos interesses privados:

*En la práctica se entregaron **gratuitamente** las empresas públicas a cambio de promesas de inversión. Con esta fórmula YPFB fue repartida entre los consorcios Enron-Shell, Amoco y Repsol-YPF con la promesa de inversión de 835 millones de dólares que se invertirían en los siguientes años (...)*  
*Em nombre del Estado, YPFB suscribió más de cien contratos, a la fecha se encuentran vigentes 71 contratos de Riesgo Compartido, de exploración, explotación, o combinados, con las empresas petroleras. A través de dichos contratos el Estado entregó la propiedad de sus hidrocarburos en boca de pozo, a pesar de la prohibición expresa de la Constitución Política que señala que los hidrocarburos son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado (...)*  
*No obstante las condiciones en extremo favorables para las empresas y perjudiciales para el país, los sucesivos gobiernos no cambiaran la política energética, al contrario concedieran más ventajas a éstas, con el argumento de que la inversión extranjera traería mayores beneficios, aunque aquello, a la larga, aumentaría la dependencia del Estado y la formación de lo que algunos denominan el 'superestado petrolero' que deja a margen el Estado o está por encima de él. Convertiendo a Bolivia, de esta forma, en un mero exportador de materias primas y recibiendo por ello misérrimas ganancias (...)*  
*El conjunto de irregularidades cometidas por las empresas, sin duda, no habría sido posible sin la complicidad de funcionarios y personeros locales. (Carvajal, 2006; p.30-31, **grifo no original**).*

No mesmo período, outro caso de evasão fiscal ficou bastante conhecido. Ainda no início das privatizações, o governo criou um imposto chamado SURTAX, a fim de taxar grandes lucros extrativistas. Entretanto, sob a alegação

de “dificuldades técnicas”, deixou de cobrá-lo por oito anos consecutivos! A evasão fiscal é uma prática tão corrente na Bolívia que um grande empresário fez a seguinte afirmação, sob anonimato, durante uma entrevista aos pesquisadores canadenses Benjamin Kohl e Linda Farthing. Segundo ele, “quase todos os negócios na Bolívia mantêm uma tripla contabilidade: uma para o Fisco, a fim de evitar o pagamento de impostos; outra para mostrar aos sócios minoritários e não ter que lhes pagar; e outra para mostrar qual é a situação real da empresa”. Tais escândalos, que não resultaram em nenhuma prisão até agora, geraram um expressivo rombo nas contas públicas, produzindo o efeito inverso daquele prometido pela campanha oficial pró-capitalização (Farthing & Kohl, 2007).

Ainda entre 1997 e 2005, a estimativa é de que tenham sido enviados ao exterior lucros da ordem de 2,14 bilhões de dólares, ao passo que apenas 307 milhões ficaram retidos em território boliviano. Tal situação discrepante só foi possível porque, conforme visto, antes do início das capitalizações uma *Ley de Inversiones* havia sido promulgada, garantindo a inexistência de limites para as remessas, além de praticamente isentar as transnacionais do cumprimento de metas de reinvestimentos (McGuigan, 2007).

Mesmo que o processo de privatização da YPFB tenha sido repleto de pontos questionáveis – como o baixo preço e a entrega da propriedade das reservas – nada pareceu alterar tanto a relativa passividade da opinião pública nacional quanto os sucessivos escândalos de corrupção e favorecimento que gradativamente chegaram às manchetes dos principais jornais. Algum tipo de oposição às reformas sempre existiu. Como visto, os questionamentos relativos à constitucionalidade das medidas foram constantes durante o processo de privatização. No entanto, tais iniciativas eram francamente minoritárias, quicá isoladas, não constituindo uma frente política capaz de aglutinar apoio para bloquear a implementação das medidas. Assim sendo, foi somente a partir dos escândalos que o clima começou a mudar, dando início a uma sensação gradualmente compartilhada segundo a qual as capitalizações de Goni na verdade possuíam objetivos ocultos, como, por exemplo, favorecer os interesses das empresas petroleiras às custas do erário público e das reservas de recursos naturais nacionais.

A Lei de Hidrocarbonetos nº 1.689/96, que instituiu a privatização do setor, definiu que, como o Estado não tinha mais o monopólio da cadeia de

produção e distribuição de hidrocarbonetos, a partir daquele momento a Bolívia deveria comprar petróleo e derivados das empresas capitalizadas, a preços de mercado internacionais. Com isso, os bolivianos experimentaram uma situação curiosa, quiçá trágica: mesmo estando sentados sobre a quinta maior reserva de hidrocarbonetos do planeta, eles sofriam com o aumento dos preços internacionais, que tornava sua gasolina muito cara. Ao contrário da maioria dos países produtores, que geralmente enriquecem com a alta dos preços, o Estado boliviano se empobrecia cada vez que o valor do barril de petróleo subia na Bolsa de Londres, já que o governo passou a ter que subsidiar o preço da gasolina na medida em que a população não suportava mais arcar com as bruscas variações – geralmente para cima – dos preços. Repentinamente, os bolivianos se viam obrigados a pagar caríssimo e arcar com as despesas relativas a um recurso que anteriormente era público e gerava receitas vultuosas para o Estado. Esta distorção fez com que a dívida pública interna saltasse de 98 milhões de dólares em 1994 até alcançar 2 bilhões em 2005 (McGuigan, 2007).

Como se não bastasse, uma estranha relação foi estabelecida entre o governo boliviano e as empresas petroleiras. Obcecado por criar um ambiente atrativo para os investidores internacionais, Sanchez de Lozada começou a criar mecanismos jurídicos que sacavam receitas do Estado e as entregavam às transnacionais. Foi assim com o caso da classificação dos poços de petróleo e gás, que rapidamente se transformou em um escândalo denunciado por todos os jornais (Carvajal, 2006). Sob o argumento de estimular a descoberta de novas reservas hidrocarboníferas, o governo decidiu diminuir a taxa de *royalties* cobrada sobre a exploração de novos campos. Assim, caso se tratasse de um poço já conhecido (“antigo” ou “existente”), a taxa mantinha-se em 50%, ao passo que, se fosse um poço novo (“inexistente”), a taxa cobrada cairia para meros 18%.

O problema é que a classificação de poços em antigos/novos, além de não obedecer a nenhum critério técnico do setor, foi feita de forma absolutamente fraudulenta. A maioria dos poços considerados “inexistentes” já havia sido descoberta e certificada pela estatal YPFB anos antes. O caso do megacampo de San Alberto, cedido à Petrobras, foi o mais emblemático, por se tratar da maior reserva do país, com 11,74 TCF. Desde 1981 ele já havia sido descoberto e, pelo menos desde 1989, já possuía certificação internacional feita por uma firma norte-americana independente, a *DeGolyer and MacNaughton*, com sede em Dallas,

Texas. Assim sendo, a Petrobras não precisou investir capital algum na busca de uma reserva gasífera nova, em uma operação que a possibilitou adquirir um megacampo praticamente sem risco e pagando uma alíquota reduzida de impostos. O mais assustador é que não apenas se tinha conhecimento teórico e certificação desta reserva, mas principalmente que perfurações de mais de 4 mil metros de profundidade já haviam sido realizadas no local quase uma década antes da privatização (Carvajal, 2006).

Tal manobra – que também considerou como “inexistentes” os megacampos de Itaú e Margarita – só foi possível porque a Lei de Hidrocarbonetos nº 1.689 arbitrariamente estabeleceu que apenas seriam considerados como “existentes” os poços já em atividade na data de publicação da lei, em 30 de abril de 1996. Deste modo, todos os campos descobertos pela YPFB, mas que ainda não estavam em operação nessa data, caíram automaticamente na categoria de menor tributação. Mesmo que até o Serviço Geológico dos Estados Unidos já houvesse divulgado um estudo comprovando a existência das reservas em 1994, a lei boliviana preferiu tratar os megacampos como “inexistentes”. Caía, deste modo, um dos argumentos mais repetidos a favor das capitalizações, que afirmava a necessidade de se privatizar para que novas reservas fossem encontradas e exploradas. Na prática, o que se viu foi que as petroleiras apenas colocaram em funcionamento campos já conhecidos, sendo que sua entrada na Bolívia não levou ao descobrimento de nenhuma reserva adicional expressiva até o momento (Carvajal, 2006; McGuigan, 2007; Quiroga, 2004).

O caso de San Alberto foi gerando uma onda de indignação e controvérsias nos anos subsequentes, até que em 2005 criou-se uma delegação presidencial para revisão das capitalizações. O delegado Francesco Zaratti concluiu em seu relatório que o megacampo era mesmo um “poço novo”. Contudo, o que parecia colocar um ponto final na questão tornou-se motivo para um novo escândalo quando se descobriu que as despesas de passagem, estadia e trabalho do delegado tinham sido pagas pela própria petroleira interessada no caso, a transnacional de origem brasileira Petrobras. Desnecessário dizer que a credibilidade do relatório ficou, no mínimo, altamente comprometida, já que o fiscalizado estava pagando o fiscalizador, em mais uma demonstração do excessivo grau de ingerência das petroleiras sobre o Estado boliviano (Carvajal, 2006). O especialista Mirko Orgaz

(2003) afirma que este episódio custou cerca de 2 bilhões de dólares ao país na forma de impostos não recebidos.

Os conflitos de interesse não pararam por aí. A constante migração de ex-funcionários da YPF para as novas empresas capitalizadas representava um risco para a soberania nacional. Diversos diretores e executivos foram contratados pelas novas empresas, principalmente pelas subsidiárias de Petrobras e Repsol. Levaram consigo sigilosas informações estratégicas pertencentes ao Estado boliviano, dentre as quais os detalhados estudos geológicos feitos pela estatal ao longo de décadas, que assim foram gratuitamente adquiridos pelas novas empresas. Em diversos países do mundo há um período de quarentena durante o qual ex-funcionários públicos de alto escalão ficam proibidos de atuar no setor privado, a fim de proteger os interesses públicos. Na Bolívia isso não aconteceu, demonstrando mais uma vez que aquele Estado carecia de maturidade institucional para lidar com um processo de privatizações de tamanha envergadura.

Outro mecanismo utilizado pelas petroleiras transnacionais – sempre com conivência estatal – para ampliar suas práticas de evasão fiscal foi a “venda para si mesmo” (Carvajal, 2006). Após a capitalização, o Estado perdeu o controle sobre os preços de exportação, que deveriam ser definidos pelo mercado internacional. No entanto, nada foi feito para evitar a manipulação de tais preços. Desta forma, Petrobras-Bolívia vendia seu gás para Petrobras-Brasil a preços fictícios, o mesmo acontecendo entre Repsol-Bolívia e Repsol-Argentina. Percebe-se que, ao vender para si mesmas, as transnacionais poderiam rebaixar ao máximo os “preços” de venda, diminuindo ao extremo a carga tributária paga sobre suas exportações. Sem o controle de preços, as acaloradas discussões sobre a percentagem de impostos sobre exportação tornavam-se praticamente irrelevantes (Carvajal, 2006; Soliz Rada, 2007a).

Tal processo de capitalizações, repleto de irregularidades e distorções que desviavam recursos públicos para as transnacionais, levou o Estado a entrar em uma aguda crise fiscal. Ao contrário do prometido, a doação do setor hidrocarbonífero à iniciativa privada estrangeira não gerou rendas para os cofres públicos, apenas prejuízos (McGuigan, 2007). Somente em 1997, a perda das rendas que antes provinham da YPF – juntamente com os gastos de 200 milhões de dólares para implementar a capitalização – geraram um *deficit* fiscal da ordem

de 470 milhões de dólares, levando a cortes (sociais) nos orçamentos dos anos seguintes (Farthing & Kohl, 2007). Consequentemente, esta situação aprofundou a dependência que o país tinha em relação à cooperação internacional bilateral e aos empréstimos do FMI para conseguir fechar as contas a cada ano.

Uma das alternativas perseguidas pelo governo para compensar o rombo nas contas públicas decorrente das privatizações foi o aumento dos impostos para a população. Parecendo prever a queda na arrecadação decorrente das capitalizações – mesmo que em seu discurso oficial isso nunca tenha sido admitido –, o governo Sanchez de Lozada criou, ainda em 1994, um “Imposto Especial aos Hidrocarbonetos”. O novo tributo deveria ser pago por todos os consumidores no momento da compra de gasolina ou gás natural, mas não taxava as empresas. Tal opção havia sido fruto de uma pressão do Banco Mundial, defensor da taxaço sobre consumo e não sobre a produção (McGuigan, 2007). Os bolivianos sentiram no bolso um aumento de pelo menos 25% no preço dos hidrocarbonetos e seus derivados, algo particularmente doloroso para os mais pobres, já que tributaçoões regressivas como essa são notoriamente mais nocivas aos segmentos menos favorecidos da sociedade. No entanto, mesmo com este fardo extra à população, a estratégia não logrou o resultado esperado, já que o novo imposto não chegou a cobrir nem 60% das rendas anteriormente proporcionadas pela YPFB, principal fonte de ingressos do Tesouro até o momento de sua liquidaçoão (Quiroga, 2004).

Este tipo de “soluçoão” começou a gerar um crescente descontentamento entre os bolivianos. A áurea benévola outrora desfrutada por Goni e seu *Plan de Todos* parecia dissipar-se a cada novo caso de corrupçoão e transferências de recursos públicos para as transnacionais petroleiras. Os argumentos sobre as necessidades de atrair investimentos externos a qualquer custo – “*race to the bottom*” – passaram gradativamente a ser vistos, por uma grande parcela da população, como apenas um pretexto para justificar o saqueio das riquezas naturais da Bolívia. Os empregos prometidos nunca chegavam; o suposto efeito multiplicador dos investimentos estrangeiros também não gerava o crescimento econômico esperado, o que mantinha a esmagadora maioria (70%) dos bolivianos dependente da economia informal. Os investimentos até que cresceram logo após o início das capitalizaçoões, mas o efeito cascata vislumbrado nunca se realizou, já

que a maioria dos gastos deu-se com a importação de bens de capital nos países de origem das transnacionais.

Simultaneamente, os escândalos de corrupção e favorecimentos às transnacionais produziram um sentimento de indignação e revolta, estimulados ainda mais pelos números que mostravam uma perda de dinheiro público, ao passo que as petroleiras obtinham lucros astronômicos e exportavam a maior parte desse capital. A privatização “com conteúdo social” prometida por Goni passou a ter cada dia mais dificuldades para encontrar adeptos, principalmente com os cortes nos gastos sociais – especialmente em saúde e educação –, feitos para amenizar o impacto fiscal negativo das capitalizações, sem falar no aumento de impostos sobre o consumo. O fato de os cidadãos de países vizinhos estarem pagando *menos* pelo óleo diesel boliviano do que o cobrado nas bombas de abastecimento dos postos em território nacional também não ajudava muito a melhorar a popularidade das privatizações.

Por fim, vale ressaltar que a engenharia financeira que visava garantir o pagamento de aposentadorias com os recursos obtidos com a capitalização também não funcionou. As Associações de Fundos de Pensão (AFP), criadas para administrar os 50% de ações públicas nas empresas capitalizadas, não foram capazes de garantir o pagamento do “Bonosol”, uma pensão anual vitalícia de 250 dólares aos bolivianos maiores de 65 anos. Como seus ativos não foram suficientes para pagar este benefício, as AFPs tentaram vender ações no recém-criado mercado de valores, a fim de se capitalizar. Também fracassaram, na medida em que a demanda por estes títulos era baixíssima, principalmente pela percepção generalizada de que as AFPs estavam inflando os valores das ações artificialmente. Os únicos títulos procurados no novo mercado – tanto por investidores privados quanto pelas próprias AFPs – eram os emitidos pelo Tesouro Geral da Nação, o que, por sua vez, só fazia aumentar a dívida pública (Farthing & Kohl, 2007).

O governo acreditava que o valor das ações subiria rapidamente em pouco tempo, o que significava que além do pagamento das pensões, os fundos de capitalização poderiam emergir como fontes de poupança interna e lastro para futuros investimentos com capital nacional, sendo base para o desenvolvimento econômico e social. No entanto, com as dificuldades encontradas na criação do mercado de valores, as ações despencaram para a metade do seu valor inicial,

mesmo com o aumento na produtividade das empresas capitalizadas. Isso acabou levando as AFPs a pegar emprestado 44 milhões de dólares (a juros de 11%) para pagar o primeiro e único Bonosol em 1997. Novamente, mesmo chamando-se *capitalização*, o projeto privatizador de Goni apenas *descapitalizou* ainda mais seu país, transformando a Bolívia em uma verdadeira plataforma de exportação de capitais (Carvajal, 2006; Farthing & Kohl, 2007; Mcguigan, 2007).

A esta altura, ficam claras diversas contradições do projeto *gonista*. A conivência – ou mesmo estímulo – estatal para com as estratégias fraudulentas das empresas transnacionais demonstra o quanto as fronteiras entre o público e o privado ficaram nebulosas na Bolívia neoliberal. As AFPs eram responsáveis por administrar fundos públicos. Mas, para tanto, o governo contratou um serviço privado, terceirizado, criando uma situação amorfa na qual empresas privadas tinham o papel de defender os interesses públicos junto a outras empresas privadas! E mesmo que as AFPs terceirizadas quisessem fazê-lo, tratava-se de uma tarefa quase impossível, já que não tinham acesso à contabilidade das empresas capitalizadas, guardadas a sete chaves por suas diretorias. O Estado parecia cada vez mais estar a serviço de interesses particulares, em especial daqueles ligados ao grande capital transnacional, em vez de estar trabalhando para prover condições de vida melhores para seus cidadãos. O triste exemplo do gasoduto que recebeu uma “pequena ramificação” para abastecer a uma mina de propriedade do próprio Gonzalo Sanchez de Lozada fala por si mesmo.

Levando em consideração todos os fatores acima enunciados, é possível compreender como o processo de capitalizações passou, em menos de quatro anos, de grande trunfo discursivo do governo a motivo de embaraço e perda de credibilidade. A oposição sempre protestou, afirmando que todo processo era ilegal, já que, de acordo com a Constituição, todos os recursos naturais eram de propriedade exclusiva do Estado. Mas a resistência ao projeto *gonista* só ganhou força mesmo após os sucessivos escândalos e anúncios de prejuízos nas contas públicas, além do início de uma onda de desemprego somente comparável ao período de demissões massivas decorrentes da NPE de 1985.

Como um todo, o processo de capitalizações não atingiu a maioria de suas metas. As projeções do governo indicavam que o crescimento do PIB pularia de 4% em 1993 para 11% em 1997, impulsionado pela massiva injeção de capitais. Contudo, tal otimismo comprovou-se impertinente, na medida em que a cifra não

alcançou nem 5% ao final do mandato de Goni, obrigando o Banco Mundial a fazer uma autocrítica pública em relação às suas projeções “excessivas” sobre o crescimento econômico puxado exclusivamente pelo mercado (McGuigan, 2007). Um dos únicos objetivos alcançados, o de retirar o Estado de seu papel preponderante na economia, foi realizado às custas de perdas incalculáveis ao Tesouro Geral da Nação. E mesmo assim, as principais justificativas para tamanha retração estatal – fim da corrupção e aumento da eficiência na alocação de recursos – ficaram visivelmente aquém das expectativas: a economia não entrou em nenhum “ciclo virtuoso” sustentável, e as práticas corruptas apenas pareceram transladar-se do setor público ao privado (Farthing & Kohl, 2007). A falta de estruturação prévia para lidar com a entrada massiva de empresas privadas estrangeiras demonstrou que mesmo a residual função regulatória de um Estado não interventor exige um nível de desenvolvimento institucional inexistente na Bolívia dos anos 1990.

### 2.2.9

#### **Conclusão: Era Goni, o futuro de uma ilusão e o surgimento de alternativas**

Não à toa, durante a primeira metade de seu mandato, Sanchez de Lozada desfrutou de um ambiente muito mais favorável às suas reformas do que quando abandonou pela primeira vez o Palácio Queimado, em 1997. A combinação de multiculturalismo e descentralização administrativa fez com que críticas à parte econômica do *Plan de Todos* ficassem ofuscadas pela retórica inclusivista e supostamente democratizante do novo governo. O massivo apoio internacional também foi diminuindo, atingindo um nível mínimo com a crise econômica asiática de 1997, que logo se alastrou pela América Latina.

Entretanto, foi a implementação das privatizações, a partir da segunda metade do mandato, juntamente com os problemas advindos da nova legislação agrária, que fez a popularidade do presidente começar a cair paulatinamente. Em relação inversamente proporcional, a oposição começou a se reorganizar, principalmente em torno dos novos movimentos sociais que surgiam por toda parte, em sua maioria com discursos críticos às reformas neoliberais. Eles passaram a ter nos escândalos relacionados ao processo de capitalização uma

grande arma contra o avanço dos projetos neoliberais na Bolívia. A partir de 1997, e com muito mais força desde a Guerra da Água em 2000, começou a disseminar-se um senso comum popular e contra-hegemônico, baseado na certeza de que reverter as capitalizações e recuperar os recursos naturais do país eram tarefas urgentes e fundamentais.

Após uma década e meia de políticas neoliberais, os bolivianos encontravam-se diante de um dilema: os progressos econômicos e sociais prometidos pela economia de mercado não haviam – nem de longe – atingido suas expectativas; no entanto, uma ruptura radical com o modelo era demasiadamente arriscada, tendo em vista a dependência que o país tinha em relação à cooperação internacional e, principalmente, às ameaças de representantes dos organismos financeiros, que afirmavam que a Bolívia seria castigada com o fim dos créditos caso ousasse optar por uma política econômica não ortodoxa.

O simples fato de se tratar de um dilema já demonstrava uma mudança deveras importante. Desde o seu início na década de 1980, o paradigma neoliberal se apresentava como único viável, postulando a inexistência de alternativas. Como vimos, a famosa frase de Thatcher buscava exatamente cristalizar essa ideia, limitando a imaginação política e econômica ao restrito domínio do “pensamento único” neoliberal. Como tais políticas resultaram em amplos fracassos sociais, a hegemonia do discurso pró-mercado desfez-se, reabrindo o espaço para a disputa de ideias. Foi durante a vivência desse dilema que uma nova força política começou a despontar como antagonista dos partidos neoliberais. Em poucos anos, o chamado *movimento indígena* passou da resistência à ofensiva, aglutinando em torno de seu projeto nacional-popular uma gama de indivíduos e organizações que concluíram ser inviável a manutenção do neoliberalismo do país, mesmo com todos os riscos existentes em se desafiar o capital transnacional.

Articulando uma retórica que associava a identidade indígena a um processo de resistência de cinco séculos à dominação colonial e neocolonial, esta nova força social libertava-se das ambiguidades que Víctor Hugo Cárdenas apresentara aos descendentes de quéchuas, aymaras, guaranis e demais povos originários: a partir dali, o neoliberalismo seria entendido apenas como a faceta atual de um mesmo processo de subjugação colonial iniciado com a conquista espanhola (Quijano, 2006); logo, ser indígena – ou “verdadeiramente boliviano” –

agora significava opor-se intransigentemente às políticas neoliberais, às empresas transnacionais e a seus aliados em território nacional.

Na vanguarda desse novo movimento social estavam, sem dúvida, os cocaleiros da região do Chapare, em Cochabamba, os quais vinham lutando há anos contra os planos de erradicação forçada das plantações de folha de coca, patrocinada pelo exército dos EUA. Dentre eles, emergia a liderança de um jovem cocaleiro, que via no Chapare uma situação de miséria e opressão insustentável, algo que beirava a guerra civil. Mas, para este dirigente, a luta armada não era a melhor opção, pois engendrava riscos altíssimos, principalmente diante de uma assimetria de forças tão visível. O melhor, segundo ele, seria apostar na organização sindical dos camponeses que, através de marchas, bloqueios e disputas eleitorais, poderiam agregar outros grupos sociais desfavorecidos e com isso construir nacionalmente um grande movimento de massas capaz de pôr fim ao neoliberalismo e ao neocolonialismo na Bolívia. Seu nome era Evo Morales Ayma.