

Hirst, Monica

**Working Paper**

## A presença do Brasil na Bolívia: Diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal

Texto para Discussão, No. 1869

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Hirst, Monica (2013) : A presença do Brasil na Bolívia: Diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal, Texto para Discussão, No. 1869, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91374>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1869

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## A PRESENÇA DO BRASIL NA BOLÍVIA: DIÁLOGO POLÍTICO, VÍNCULOS ECONÔMICOS E COOPERAÇÃO HORIZONTAL

Monica Hirst



## A PRESENÇA DO BRASIL NA BOLÍVIA: DIÁLOGO POLÍTICO, VÍNCULOS ECONÔMICOS E COOPERAÇÃO HORIZONTAL\*

Monica Hirst\*\*

---

\* A autora agradece especialmente a Marcel Fortuna Beato, embaixador do Brasil na Bolívia, e aos diplomatas da Embaixada do Brasil em La Paz e do Consulado em Santa Cruz de La Sierra pelas informações fornecidas e pelo apoio prestado à realização de um amplo conjunto de entrevistas. Agradece também à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) pela disponibilidade de informações sobre a cooperação do Brasil na Bolívia. Este texto contou com a assistência parcial de pesquisa de Natalia Herbst e Mariana Marques.

\*\* Professora do Departamento de Economia e Administração da Universidade Nacional de Quilmes (UNQ). Professora do mestrado de Estudos Internacionais da Universidad Torcuato Di Tella. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**  
Marcelo Côrtes Neri

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**  
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**  
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**  
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**  
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**  
Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**  
Rafael Guerreiro Osorio

**Chefe de Gabinete**  
Sergei Suarez Dillon Soares

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**  
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H87; F34; F35; F54.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

|   |    |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....  | 7  |
| 2 ACERCA DO PROCESSO DE MUDANÇA BOLIVIANO.....                                | 8  |
| 3 O NOVO CONTEXTO BOLIVIANO E OS DESAFIOS<br>DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL..... | 14 |
| 4 O VÍNCULO BRASIL-BOLÍVIA NO MARCO DE NOVAS PARCERIAS.....                   | 20 |
| 5 A PRESENÇA REGIONAL DO BRASIL EM QUESTÃO .....                              | 36 |
| 6 REFLEXÕES FINAIS.....   | 39 |
| REFERÊNCIAS .....   | 43 |
| APÊNDICE.....   | 48 |



## SINOPSE

O propósito deste texto é aprofundar o estudo do relacionamento Brasil-Bolívia no contexto da ampliação do escopo e da densidade da cooperação Sul-Sul brasileira. O principal argumento a ser elucidado é que a cooperação horizontal do Brasil com a Bolívia deve ser enfocada no universo amplo e denso de vinculações bilaterais, nas quais se entrecruzam os contextos políticos, os interesses nacionais de cada lado e as práticas de parcerias horizontais. O principal esforço deste estudo é combinar a compreensão do contexto e das percepções de um lado e do outro acerca dos novos tempos da presença do Brasil na América do Sul. O caso da Bolívia, ao mesmo tempo em que revela desafios semelhantes a outras dinâmicas bilaterais, apresenta particularidades em função da densidade do processo de mudança nesse país e dos dramáticos problemas de assimetrias que condicionam o relacionamento entre as duas partes

**Palavras-chave:** política externa do Brasil; cooperação horizontal; relações Brasil-Bolívia; governo Evo Morales; América do Sul; fronteiras brasileiras.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

The aim of this paper is to address the bilateral relations between Brazil and Bolivia in the context of the expansion of scope and length of Brazilian south-south cooperation. This study revolves around the main argument that horizontal cooperation with Bolivia must be perceived in connection to the diverse spectrum of bilateral ties, in which political realities, national interests, and horizontal practices converge. The main intention of this research will be to combine the understanding of the contexts and the perceptions of both sides regarding the changing times and the presence of Brazil in South America. While the Bolivian case reveals similar challenges to other bilateral relations, it also presents particularities in face of the profound transformations this country has recently undergone and the dramatic problems of asymmetry that condition the relationship between both countries

**Keywords:** Brazilian foreign policy; horizontal cooperation; Brazil-Bolivia relations; Evo Morales government; South America; Brazilian frontiers.

---

*i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.*





## 1 INTRODUÇÃO

O propósito deste texto é aprofundar o estudo do relacionamento Brasil-Bolívia no contexto da ampliação do escopo e da densidade da cooperação Sul-Sul brasileira.<sup>1</sup> O principal argumento a ser elucidado é que a cooperação horizontal do Brasil com a Bolívia deve ser enfocada no universo amplo e denso de vinculações bilaterais, nas quais se entrecruzam os contextos políticos, os interesses nacionais de cada lado e as práticas de parcerias horizontais (Hirst, 2012, p. 25).

Tendo em vista o caráter extremamente dinâmico da realidade boliviana, deve-se esclarecer que o marco temporal deste trabalho é fevereiro de 2012, quando se levou a cabo uma pesquisa de campo em La Paz e em Santa Cruz de la Sierra.<sup>2</sup> Buscou-se enriquecer o conteúdo das entrevistas com informações e análises bolivianas e brasileiras que tratam dos diferentes aspectos discutidos neste documento. O principal esforço deste estudo é o de combinar a compreensão do contexto e das percepções *de um lado e do outro* acerca dos novos tempos da presença do Brasil na América do Sul. O caso da Bolívia, ao mesmo tempo em que revela desafios semelhantes a outras dinâmicas bilaterais, apresenta particularidades em função da densidade do processo de mudança nesse país e dos dramáticos problemas de assimetrias que condicionam o relacionamento entre as duas partes. Trata-se também de uma interação intergovernamental que, nos anos recentes, esteve especialmente influenciada por novas sinergias políticas produzidas pelas transformações das realidades que ocorreram em ambos os países.

Este texto está dividido em cinco seções, além desta breve introdução. A seção 2 trata do complexo processo de mudança boliviano. A seção 3 expõe os desafios da cooperação internacional no contexto de uma nova realidade. A seção 4 examina o vínculo Brasil-Bolívia no marco de novas parcerias. A seção 5 analisa a presença regional brasileira em questão. A seção 6 reúne um conjunto de conclusões, nas quais se buscou mostrar de que forma a análise da presença do Brasil na Bolívia contribui para identificar os novos e interrogantes desafios acerca da presença regional brasileira.

1. O ponto de partida deste estudo foi o texto de Hirst (2012), no qual alguns aspectos das relações Brasil-Bolívia foram abordados em uma perspectiva comparada com os casos do Haiti e de Guiné-Bissau.

2. Para a lista dos entrevistados, ver o apêndice A.

## 2 ACERCA DO PROCESSO DE MUDANÇA BOLIVIANO

O atual processo de transformação boliviano enfeixa uma gigantesca contradição quando se contempla o seu marco temporal: enquanto seus protagonistas se posicionam na cena política com base em demandas vinculadas a uma identidade milenar, o ritmo do cotidiano político é movido por uma ativa agenda de disputas que continuamente renova tensões e torna a governança democrática um persistente desafio.

### 2.1 Sobre a dimensão política-institucional

No período atual, a condução do projeto de refundação da nação boliviana vem implicando a polarização entre as mesmas forças políticas que apoiaram o processo de mudança, iniciado em 2006 quando foi inaugurado o governo Evo Morales. Uma vez aprovada a nova Constituição, em 2009, que outorga um marco legal ao Estado plurinacional, iniciou-se uma etapa de distribuição de poder e autoridades que logo gerou fortes divisões no próprio Movimento al Socialismo (MAS), a principal força política responsável pelas reformas estruturais que o governo identifica como um processo *refundacional* do país.<sup>3</sup>

Prevalece na Bolívia uma realidade marcada pelo conflito político, que pretende uma nova correlação de forças no seio dos movimentos sociais e indígenas. Trata-se de uma arena aberta de disputas quanto às interpretações de um novo marco de direitos e responsabilidades, no qual se sobrepõem sentidos diferentes do que se entende como bem público. A partir de um esforço de “descolonização das ferramentas do pensamento” (Camacho, 2011, p. 12), gerou-se um espaço vasto e diverso para lidar conceitualmente com uma realidade em construção, o que se traduz na gestação de uma cultura política que alimenta o discurso e a prática de organizações e movimentos sociais e indígenas. Disputas permanentes configuram a cena cotidiana da governança nos espaços nacional, local ou comunal.

Na primeira etapa do governo Evo Morales, a polarização política concentrou-se em torno de questões fundacionais e de identidade: o indigenismo *versus* o ocidentalismo; povos originários *versus* colonizadores; e latino-americanos *versus* potências estrangeiras. Na atual fase, pós-constitucional, as confrontações refletem uma fragmentação entre os

---

3. Deve-se esclarecer que a Bolívia já atravessou outros momentos de mudança de seu marco político-institucional e de modelo de organização econômica, mencionando-se especialmente a Revolução Nacionalista de 1952. No caso do governo Evo Morales, as medidas transformadoras lançadas a partir de 2006 abarcam um conjunto de reformas e os novos marcos regulatórios relativos à organização da economia, ao funcionamento e às formas de representação das organizações sindicais, ao ordenamento burocrático do Estado, entre outros. Ver Monasterius, Stefanoni e Alto (2007).

próprios setores governantes e uma crescente dispersão das forças sociais. O embate se dá entre os modelos de organização da vida econômica e entre as opções de condução política que oscilam entre a aceitação de uma liderança vertical ou a confecção espontânea e difusa de uma convivência horizontal-plural baseada em consensos mínimos.

Na Bolívia, o ano de 2006 inaugurou uma *virada de página* democrática que permitiu uma recriação *plebeia e igualitária* da sociedade em reação à dominação de elites políticas que impunham um modelo desigual e discriminatório. Ao utilizar este tipo de conceituação, um ex-correligionário do governo do presidente Evo Morales afirmou que este projeto

faz parte de um processo constituinte que irrompe a partir do ciclo de mobilizações de 2000, possibilitando um cenário de transição institucional para deliberar e definir as condições de uma transformação estatal e a rota de mudança da estrutura social. Mas também, pelas características do processo constituinte, aquele caminhar olhando para trás se articula a uma extensa memória das comunidades e dos povos e nações indígenas com uma memória nacional-popular, que possibilita um horizonte de transformações amplas e prolongadas de conteúdo pluralista e temporal (Camacho, 2011, p. 38-39, tradução nossa).

A Carta Magna de 2009 estabelece um compromisso com a democracia em seu caráter representativo, participativo e comunitário. Esta tripla natureza reúne componentes de difícil conciliação para a política cotidiana em suas dimensões legal e institucional. O *Estado unitário social de direito plurinacional comunitário* corresponde a um projeto de nação que pretende dar livre curso a identidades naturais, históricas e culturais, a partir do pleno respeito ao pluralismo e à diversidade. Sua essência se espelha na ideia do Plano Nacional de Desenvolvimento Político, Econômico e Territorial 2006-2010 – Viver Bem; uma redefinição da cidadania que valoriza a dimensão intangível da realidade manifestada nos costumes e no vínculo com a natureza. Os atores que protagonizam este *triumfo* são os segmentos sociais e indígenas previamente excluídos do projeto de nação. No plano doméstico, este ato de *refundação* levou a uma nova correlação de forças, acompanhada por um processo de limpeza de forças opositoras, seja por via de mecanismos legais, seja por meio de confrontação aberta. Considera-se este um movimento de descolonização, não tanto por sua associação à conquista de uma soberania legal, mas, sim, por desvencilhar o país de ataduras políticas do passado que impunham um sistema político excludente.<sup>4</sup>

4. Para uma análise sobre o indigenismo na vida política da Bolívia atual, ver Stefanoni (2007).

Ao longo de muitas décadas, um dos pontos destacados da agenda boliviana tem sido a confrontação entre o governo central e as elites políticas da zona rotulada como a *meia-lua*, que reúne os departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz de la Sierra e Tájira.<sup>5</sup> Apesar da persistência das diferenças políticas e ideológicas inter-regionais, as forças opositoras baixaram suas bandeiras separatistas, bandeiras estas tão contundentes na etapa inicial do governo do presidente Evo Morales e que expressaram grande dramatismo na crise de 2008.<sup>6</sup> Nesta ocasião, foi crucial a intervenção da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) para desativar a escalada de polarizações que chegaram a colocar em risco a integridade territorial da Bolívia. A solução encontrada pelo governo nacional foi iniciar um processo de concessão gradual de novas competências e responsabilidades a entidades territoriais autônomas. A Lei Marco de Autonomias, de 2010, abriu espaço para a desativação de uma das principais fontes de conflito interno com risco de ruptura territorial, graças à implementação de mecanismos de coparticipação dos recursos provenientes das atividades de extração de recursos naturais e energéticos. O diálogo entre o governo central e as administrações departamentais deixou de ser um jogo de soma zero e evoluiu na direção de uma convivência com diferenças sem a necessidade de contemplar soluções extremas.

## 2.2 Sobre o modelo econômico

Do ponto de vista econômico, a nacionalização dos recursos energéticos do país constituiu o principal pilar do projeto boliviano de refundação, que contou com amplo apoio popular. Não obstante, rapidamente vieram à luz os pontos de tensão entre o desenho de um desenvolvimentismo extrativista e um estado de mobilização permanente de organizações e movimentos sociais e indígenas. Observou-se um esgarçamento das condições de governança, produzido pelas pressões das próprias bases de apoio do governo do presidente Evo Morales. Este processo abriu caminho para uma escalada de rupturas e embates, afetando a alavancagem de “um novo modelo econômico nacional produtivo” (Linares, 2008).

O discurso econômico dos novos governantes anunciou o abandono de uma economia baseada no setor privado e a construção de uma economia plural, na qual se articulam quatro dimensões: estatal, comunitária, cooperativa e privada. A dimensão estatal

---

5. Os antecedentes dessa conflituosidade são muito bem narrados por Taborga (2004).

6. Esse é um tema sensível da agenda Brasil-Bolívia, tendo em vista as articulações entre estas forças opositoras – especialmente, as de Santa Cruz de La Sierra – e os estados fronteiriços de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul, de Rondônia e do Acre.

e a articulação entre as quatro dimensões será indicada na figura 1. Para tanto, se previa a ampliação da presença do Estado na atividade econômica – principalmente no setor energético – e na provisão de bens públicos (saúde, educação, infraestrutura e moradia); a organização de estruturas produtivas no campo, baseadas na agricultura familiar e nas redes de organizações indígena-camponesas; a estruturação de setores produtivos específicos que conformassem cooperativas – produção de manufaturas e setor alimentício; e os estímulos à iniciativa privada nas áreas de serviço, produção industrial de pequeno e médio portes e agronegócio. A economia deveria ser movida por sua capacidade de exploração e exportação de recursos naturais administrados pelo Estado, responsável por assegurar soberania energética e segurança alimentar. Este modelo seria implementado em quatro etapas, a saber: *i*) em 2006, seria lançado o Viver Bem; *ii*) em 2009, se previa a aprovação da nova Constituição Política do Estado; *iii*) em 2010, se iniciariam um salto industrial e a concentração de esforços para a erradicação da pobreza; e *iv*) a partir de 2010, seria lançado o Plano de Desenvolvimento Econômico 2011-2015 (Linera, 2008). Esta sequência de ações foi cumprida pelo governo ao longo do período 2006-2011.

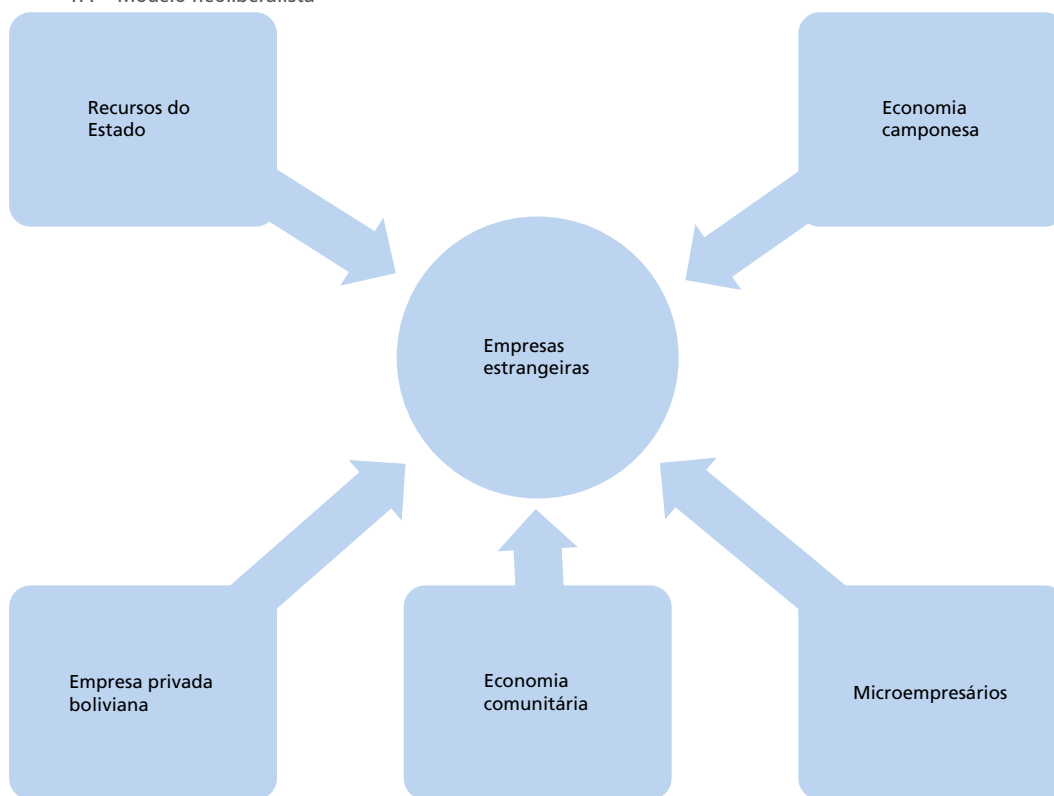
Na Bolívia, 70% da população economicamente ativa é composta por pequenos agricultores, empregados do comércio ou comerciantes e artesãos que convivem com um setor de maiores ingressos arrendatários e pequenos burgueses. Esta realidade explica a política econômica do novo governo, que atribui especial importância a um setor empresarial de porte médio – o apoio ao pequeno é médio comércio não é sempre compatível com os projetos industrialistas do governo. Mesmo no setor agrário exportador, os empreendimentos bolivianos são de tamanho médio, visto que as unidades de maior extensão são de origem estrangeira, como será abordado na seção 5.

O novo modelo econômico depende essencialmente das atividades de exploração e exportação de gás e petróleo, pois 50% das vendas externas bolivianas destes produtos, com perspectiva de chegar a 70% – atualmente, 33% destas exportações são realizadas pela Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Em 2005, a Bolívia arrecadava US\$ 850 milhões graças a este setor e, com a elevação significativa dos preços internacionais de ambos os produtos, conseguiu-se que, em 2008, esta cifra saltasse para US\$ 2,65 bilhões. Estes recursos se tornaram essenciais para o avanço dos projetos de desenvolvimento nos campos hidroelétrico, de infraestrutura e de exploração de ferro e lítio. A partir de um novo desenho de gestão de bens públicos, foi outorgado ao Estado um lugar central na condução das atividades produtivas, agora compreendidas

como um patrimônio coletivo do povo boliviano. Estas atividades são realizadas por um conjunto de empresas novas e recuperadas, entre as quais a YPFB, que representa a coluna vertebral. Neste contexto, as exportações do país saltaram de uma média de US\$ 1,84 bilhão, no período 2001-2005, para US\$ 5,639 bilhões, no quinquênio 2006-2010; e as reservas internacionais cresceram de US\$ 1,714 bilhão, em 2005, para US\$ 12,122 bilhões, em 2011. No último quinquênio, o investimento governamental saltou de 1,393 bilhão para 3,485 bilhões de pesos bolivianos para atender aos projetos considerados prioritários.

De acordo com a visão oficial, a nova configuração da atividade econômica estatal implicou uma nova articulação entre os âmbitos públicos, privados e comunitários, como se pode observar na figura 1.

FIGURA 1  
**Do neoliberalismo ao Estado plurinacional**  
1A – Modelo neoliberalista



1B – Modelo nacional produtivo – Estado plurinacional



Fonte: Linera (2012, p. 114-115).

Entre as iniciativas modernizantes do governo Evo Morales, está a de melhorar a malha rodoviária do país, cujo déficit explica o isolamento e a desconexão de um grande número de comunidades indígenas em diferentes partes do território nacional. O conjunto de políticas sociais e econômicas do governo Evo Morales atenuou os problemas de desigualdade e pobreza extrema; durante seu governo, a taxa de pobreza, reduziu-se de 56,2% para 42,2%, e a de indigência, de, aproximadamente, 33% para 21% (Cepal, 2013). Enquanto seja certo que as mudanças observadas indiquem melhorias, os indicadores de pobreza moderada e extrema na Bolívia seguem estando entre os mais altos na América do Sul. Os números mais dramáticos dizem respeito à população indígena em condições de extrema pobreza, que, em 2008, ainda correspondiam a 47% deste grupo social. A combinação destes números com o novo contexto político boliviano levou a uma mobilização permanente por parte dos movimentos populares, que têm como uma de suas principais expressões a organização de marchas que atravessam longas extensões do território nacional.<sup>7</sup>

7. Essas manifestações recrudesceram durante o governo Evo Morales, em um cenário de múltiplos reclamos sociais. Menciona-se a de dezembro de 2010, em resposta ao *gasolinazo*, termo utilizado para as modificações dos subsídios no preço da gasolina, com importante impacto inflacionário sobre os preços de alimentos. Em abril de 2011, as manifestações repetiram-se como pressão nas negociações de aumentos salariais; em junho deste mesmo ano, estas ocorreram para protestar contra o projeto do Território Indígena Parque Nacional Isidoro Sécuré (TIPNIS). Em setembro, se deram como protesto à repressão policial exercida contra os grupos indígenas que procuraram impedir o avanço deste projeto e, posteriormente, pela defesa da autonomia do poder judicial. Em maio de 2012, a Central Obrera Boliviana (COB) organizou uma marcha de reclamo pelo aumento da jornada de trabalho.



Em conclusão, o conjunto de transformações ensejado pelo governo Evo Morales – ao mesmo tempo em que procurava virar uma página fundamental quanto ao passado político, econômico e social do país – introduziu novas contradições e complexidades. O cotidiano da governança democrática no país se transformou em um cenário de disputas entre forças sociais favoráveis e contrárias às prioridades traçadas pelo governo do presidente Evo Morales.

### **3 O NOVO CONTEXTO BOLIVIANO E OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

A chegada do Movimento al Socialismo ao poder também representou um ponto de inflexão para a Bolívia em matéria de cooperação internacional. As políticas soberanistas – implementadas para proteger os recursos naturais e extrativistas –, ao modificar o manejo das contas nacionais, alteraram simultaneamente os fins dos desembolsos externos do país. De acordo com a visão oficial, a prioridade destes recursos seria apoiar a transição de modelo de Estado em construção a partir de 2006. A proposta transformadora de Evo Morales foi acompanhada por um discurso altivo em todas as áreas de relacionamento externo, com imediato impacto sobre os fluxos de assistência recebidos por este país. Esta virada se traduziu em uma “limpeza” que desativou iniciativas assistencialistas em campos considerados sensíveis, que seguiam lógicas preconcebidas e abriam espaço para práticas de ingerência externa. Procurou-se deixar para trás o modelo de *projectorado*, que antes dominava a ajuda internacional recebida pela Bolívia (Carmona, 2008; Bolivia, 2010).

O equilíbrio fiscal alcançado pelo governo Evo Morales, ao final de seu primeiro quinquênio, permitiu o pleno controle das contas públicas, o que lhe proporcionou uma autonomia inédita na gestão da cooperação internacional (Bolivia, 2010, p. 10). Como consequência, o apoio externo vindo do Norte ou do Sul foi enquadrado a novas regras para as necessidades colocadas por comunidades locais e/ou agências governamentais e subnacionais. Foi descartada a prática de condicionamentos e ataduras, outrora impostos pela comunidade de doadores. Já não haveria lugar para modelos econômicos *colonizadores* de corte liberal que obedeciam às cartas marcadas da assistência internacional.

Essa mudança, entretanto, não visava prescindir da cooperação externa, percebida pelo governo Evo Morales como uma fonte crucial para apoiar a refundação do Estado

boliviano, que rapidamente deveria ampliar sua capacidade de provisão de bens públicos por meio de políticas sociais inclusivas. Procurou-se, assim, reconfigurar a assistência internacional que chegava ao país, com a mensagem explícita de que se pretendia continuar contando com o seu respaldo.

Observa-se, portanto, que o novo governo boliviano procurou transformar a visibilidade e a simpatia que a bandeira *refundacional* conquistou no âmbito internacional em uma oportunidade para redefinir a forma e o conteúdo da cooperação norte-sul na Bolívia. A determinação de “limpar a área” tinha como alvo principal os Estados Unidos e suas agências – a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development – USAID) e o Departamento de Controle de Drogas (Drug Enforcement Administration – DEA) –, instrumentos utilizados para imiscuir a influência norte-americana em âmbitos do governo nacional e de algumas unidades subnacionais. Ademais, o caráter pluriétnico da sociedade boliviana – com predomínio de populações indígenas – já era, desde os anos 1990, um foco de atração para organizações não governamentais (ONGs) internacionais, que operavam de forma independente e dispersa, vinculadas muitas vezes a doadores multilaterais e bilaterais.<sup>8</sup> Vale mencionar que grande parte da cooperação que ingressava na Bolívia, e ainda chega a este país, é do tipo descentralizada.

Para as agências multilaterais e para os doadores bilaterais, a nova realidade boliviana implica aprendizagem e adequação a dinâmicas cotidianas, nas quais um novo enfoque de gestão pública – em matéria de prioridades, atores e procedimentos – convive com crônicos déficits institucionais. Em 2006, observou-se um interesse imediato de diversos doadores e organismos multilaterais em apoiar o processo local, destacando-se: o Banco Mundial,

8. A expansão da presença de organizações não governamentais (ONGs) na Bolívia data dos anos 1970, com um salto de cem organizações para 530, entre 1980 e 1992. Durante a década de 1990, no contexto das reformas neoliberais, estas organizações passaram por uma profissionalização, adotando metodologias que apontavam a maior eficiência e o pragmatismo. A instabilidade política dos primeiros anos do século XXI, acompanhada pela conscientização dos grupos sociais e indígenas, criou novos desafios para estas organizações, que viram questionadas suas orientações assistencialistas (Carmona, 2008).

a União Europeia e as agências de cooperação alemã, espanhola e holandesa.<sup>9</sup> Ao lado de países e agências com presença já consolidada na cooperação para o desenvolvimento, somaram-se governos latino-americanos que logo expressaram sua solidariedade. O governo Evo Morales logo passou a estimular iniciativas que atendessem suas prioridades estratégicas recebendo o apoio de: *i*) instituições multilaterais, seja por meio de bancos de desenvolvimento, seja por meio das organizações do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU); *ii*) agências de cooperação bilateral dos *países amigos*; e *iii*) parcerias sul-sul com países em desenvolvimento, que ofereciam cooperação técnica para o desenvolvimento.

A orientação do governo buscou ser convergente com o marco normativo da Declaração de Paris, incorporando os princípios de apropriação, harmonização e alinhamento com base nas premissas da agenda da eficácia. Com o propósito de estabelecer um mecanismo de diálogo entre o governo e a cooperação internacional, foi criado, em 2006, o Grupo de Sócios para o Desenvolvimento da Bolívia (Grus).<sup>10</sup> Sua função principal tem sido compatibilizar as exigências normativas da Declaração de Paris e do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). De fato, a missão deste grupo supera a sua capacidade de gestão, o que se deve, em grande medida, aos déficits de gestão do Estado boliviano. Com o intuito de ampliar a representatividade do grupo, foram somados mais recentemente, na qualidade de observadores, a Colômbia e o Brasil.

Em 2009, os dados disponíveis sobre cooperação internacional informavam a presença de dezesseis cooperantes bilaterais, onze organismos multilaterais, doze agências do sistema ONU e sete países parceiros de cooperação Sul-Sul (Bolívia, 2010, p. 59). Os países do ABC sul-americano (Argentina, Brasil e Chile) ganharam destaque como parceiros em projetos que reforçavam seus laços bilaterais com a Bolívia – cada um com sua especificidade e sua motivação. Também se tornaram centrais as articula-

---

9. Os países e os organismos mencionados atuaram diretamente ou por meio das seguintes agências ou organismos: Banco Mundial, por meio da Associação Internacional de Desenvolvimento (International Development Association); União Europeia, por intermédio da Comissão Europeia; Alemanha, por meio da Agência de Cooperação Técnica da República Alemã (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) e do Banco de Crédito para a Reconstrução e o Desenvolvimento (KfW); Espanha, por meio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID); e os Países Baixos, de forma direta (Bolívia, 2010, p. 54).

10. O grupo se encontra formado por: Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Países Baixos, Japão, Noruega, Grã-Bretanha, Suécia, Suíça, Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF) e Delegação da União Europeia. Em 2011, o Brasil e a Colômbia integraram o Grupo de Sócios para o Desenvolvimento da Bolívia (Grus) na qualidade de observadores.

ções do governo Evo Morales com os parceiros da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), especialmente com Venezuela e Cuba.<sup>11</sup> Além das novas parcerias com países da região, devem ser mencionados os projetos recentemente negociados com a China, a Rússia, a Coreia do Sul e o Irã.

No que diz respeito à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA), no período 2005-2009, 24 organismos multilaterais eram responsáveis por 64% da assistência recebida e 36% provinham de doadores bilaterais (Bolívia, 2010, p. 56). Enquanto 80% destes últimos eram destinados à cooperação técnica, quase a totalidade dos recursos transferidos por entidades multilaterais se deu sob a forma de cooperação financeira. Destes desembolsos, grande parte consiste de créditos comerciais; ressaltam-se os campos de investimento em transporte e infraestrutura. Quando agrupadas, as quatro entidades – Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Comissão Europeia – foram responsáveis por 58,7% desta assistência. Do lado dos doadores bilaterais, destacam-se a USAID; os Países Baixos; a Agência de Cooperação Internacional do Japão (Japan International Cooperation Agency – Jica); o Banco de Crédito para a Reconstrução e o Desenvolvimento (KfW), da Alemanha; e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

O gasto público de 2011 na Bolívia superou US\$ 2,4 bilhões, dos quais 67% foram financiados por recursos gerados nacionalmente. Soma-se o dado de que apenas 5,6% do orçamento nacional dependeram de financiamento externo por meio de créditos e doações (Angulo, 2012). Estima-se que os recursos por meio das cooperações do norte, do sul e triangular correspondem a 15% do investimento público na Bolívia.<sup>12</sup>

A cooperação para o desenvolvimento na Bolívia enfrenta maiores problemas de gestão que de carência de recursos. O resultado desta assistência é díspar setorialmente, de acordo como o desenho estratégico e as capacidades disponíveis de cada área de política pública.<sup>13</sup> Tal como já se mencionou, a principal falência, apontada por analistas e quadros técnicos, é o crônico déficit institucional do país. Esta deficiência se manifesta

---

11. São precárias as informações substantivas relativas a esses vínculos, visto que o conteúdo dos projetos em questão é parte de entendimentos presidenciais fechados.

12. Essa apreciação foi transmitida em diversas entrevistas à autora deste texto.

13. Essa apreciação foi transmitida em diversas entrevistas à autora deste texto.

de diferentes maneiras, quais sejam: *i*) o legado de carências de capacitação técnica e administrativa da burocracia boliviana; *ii*) a precariedade contratual e, em consequência, a alta rotatividade dos quadros técnicos do Estado; *iii*) a morosidade burocrática na gestão pública boliviana; *iv*) as dificuldades normativas, metodológicas e operativas para ajustar as premissas culturais e morais da Política Nacional de Desenvolvimento e a gestão de políticas públicas específicas; e *v*) as filigranas políticas – seja em âmbito nacional, seja em âmbito subnacional – dos processos de decisão e gestão de programas e projetos que envolvem desembolsos externos.

O último ponto é especialmente sensível em vista do sentido estratégico que a cooperação internacional adquiriu para o governo Evo Morales, o que conduz ao cruzamento de pressões políticas, tensões burocráticas e paralisia administrativa. Conforme o tema e o montante de recursos, poderão se envolver diferentes segmentos da burocracia estatal – até mesmo a Presidência da República. Do lado de doadores e parceiros regionais, o sentido instrumental dos desembolsos externos leva a que estes sejam de delicado manejo, o que espelha a qualidade do relacionamento mantido em cada momento e em cada caso com o governo local.

Do ponto de vista institucional, a responsabilidade pelas atividades de cooperação internacional corresponde ao Ministério do Planejamento, que abriga o Vice-Ministério de Investimento Público e Financiamento Externo, que, por sua vez, atua de forma coordenada com o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério de Economia e Finanças Públicas e as unidades executoras específicas – ministérios de Água, Meio Ambiente, Educação, Autonomias, Prefeituras etc.

A preocupação do governo do presidente Evo Morales em alinhar os programas e os projetos com desembolsos externos à Política Nacional de Desenvolvimento levou a uma gestão com crescente verticalismo. Estreitaram-se as margens de negociações das agências de doadores bilaterais e de organismos multilaterais, o que também afetou a atuação das ONGs estrangeiras e nacionais. Este disciplinamento tornou mais dispersa e fragmentada a atuação das ONGs, especialmente a partir das diferenças observadas entre a orientação desenvolvimentista do governo central e as bandeiras de luta dos movimentos sociais e da multiplicidade de representações indígenas em todo o país.

Vale ainda sublinhar a recente importância dos convênios triangulares na Bolívia, que envolvem agências multilaterais como o Banco Mundial; o Programa Mundial de

Alimentos (PMA) da ONU e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO); doadores bilaterais, como Espanha, Japão e Itália; ou parceiros regionais, como Argentina, México, Cuba e Venezuela. No que concerne às instituições multilaterais regionais, sublinha-se o papel assumido pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina, como contraparte em diferentes modalidades de projetos nas áreas de meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento local e fortalecimento institucional. A Bolívia é o país no qual esta entidade concentra o maior número de projetos, e 70% destes projetos correspondem a créditos – que obedecem a lógicas semiconcessionais – para a construção de estradas.<sup>14</sup>

Tendo em vista o propósito deste trabalho, é fundamental ressaltar a importância das parcerias latino-americanas para a Bolívia a partir da inauguração da presidência de Evo Morales. A cooperação Sul-Sul regional adquiriu nova visibilidade, movida por dois impulsos: o apoio político prestado pelos governos argentino, brasileiro e chileno e a imediata adesão do país à Alba.<sup>15</sup> Além do Brasil, outros países latino-americanos intensificaram nos últimos anos a assistência oferecida à Bolívia, com menção a Argentina, Chile, Cuba e Venezuela.<sup>16</sup> Este cenário faz parte da expansão da cooperação Sul-Sul regional, que se ampliou notavelmente na Bolívia.<sup>17</sup>

De acordo com levantamentos de 2011, 91% dos projetos bilaterais regionais de cooperação horizontal realizados com a Bolívia correspondem a parcerias com os países do ABC sul-americano e com Cuba (SEGIB, 2012, p. 27). Nesse mesmo ano, a Bolívia

14. Em fevereiro de 2012, o Banco de Desenvolvimento da América Latina administrava trinta projetos na Bolívia. Entre os principais projetos financiados, estão: a construção da estrada de mão dupla La Paz-Oruro (US\$ 250 milhões); a construção de trechos de estradas pertencentes à rota Diagonal Jaime Mendoza, que integra Oruro com Santa Cruz (US\$ 75 milhões); o apoio ao atendimento geral de emergências causadas por fenômenos naturais (US\$ 75 milhões); o apoio ao setor empresarial para fomentar investimentos de capital e comercialização de produtos (US\$ 20 milhões); o apoio ao setor microfinanceiro, mediante a outorga de linhas de crédito (US\$ 17 milhões); e o apoio à consolidação de pequenas e médias empresas por meio do sistema financeiro (US\$ 15 milhões). Ver Bolívia e CAF (s.d.). Também deve se mencionar que, desde 1991, a presidência do CAF é exercida pelo economista e ex-ministro boliviano Enrique Garcia, que completará seu quinto mandato em 2016.

15. A aproximação do Chile se deu durante o governo de Michelle Bachelet, movida por uma política de solidariedade – apesar de manter-se suspenso o relacionamento diplomático em consequência de disputas limitrofes não resolvidas.

16. Os programas de cooperação oferecidos pela Venezuela e por Cuba se desenvolvem no marco da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) e se destacam na área social. Em 2009, a Venezuela ofereceu dezenove projetos, e foram executados dois projetos agrícolas cubano-venezuelanos. Entre os programas sociais cubanos desenvolvidos na Bolívia, destacam-se: o Yo Sí Puedo, o Operación Milagro, os programas de becarios extranjeros, o Programa Integral de Salud e o Programa de Genética para Descapacitados (SEGIB, 2010).

17. Ver Bolivia (2010).

foi o segundo país latino-americano receptor de cooperação horizontal regional – depois de Paraguai –, recebendo 9,7% do total da cooperação Sul-Sul regional (*op. cit.*). O Brasil oscila entre o segundo e o terceiro lugar, como parceiro da Bolívia em 2006, 2008, 2010 e 2012 – atrás de Argentina, Cuba e Venezuela. Em 2011, as parcerias brasileiras representaram 13,3% do total das ações da cooperação Sul-Sul latino-americana oferecida à Bolívia.

Para os analistas e os técnicos que lidam com a cooperação internacional, a agenda de cooperação Sul-Sul regional na Bolívia poderia mostrar mais e melhores resultados. Entre as frentes a serem exploradas, pode-se mencionar a cooperação fronteiriça, que atualmente carece de instrumentos legais para avançar com os seus quatro vizinhos. Para o Brasil, este constitui atualmente um tema prioritário de sua agenda com a Bolívia.

De fato, a cooperação norte-sul e as parcerias sul-sul regionais enfrentam problemas semelhantes de gestão, de interferência política e, principalmente, de distâncias reais entre as abrangentes e ambiciosas formulações políticas do atual governo e os recursos técnicos e administrativos, com os quais o Estado conta para suas atividades de gestão de bens públicos. O fosso entre a vontade política e os recursos institucionais representa um aspecto problemático na cotidianidade da relação entre doadores e/ou parceiros e suas contrapartes bolivianas.

#### **4 O VÍNCULO BRASIL-BOLÍVIA NO MARCO DE NOVAS PARCERIAS**

Durante o governo Lula, a atuação do Brasil na América do Sul sofreu importantes transformações; o que significou assumir novas responsabilidades políticas, consolidar a projeção de seus interesses econômicos e manejar um expansivo portfólio de projetos de cooperação para o desenvolvimento. Foi reforçada a presença diplomática do país, a cercania política, os laços empresariais, as comunicações físicas e a troca cultural com todos os países sul-americanos. A decisão de conduzir uma robusta política regional implicou um papel mediador em contextos de riscos de ruptura institucional, o que levou o Brasil a intervir em momentos de severas crises políticas, mencionando-se os casos de Venezuela, em 2003, Equador, em 2008, e Bolívia, em 2003 e 2008.

É nesse quadro que a aproximação com a Bolívia adquiriu especial significado. Primeiramente, abandonou-se um relacionamento marcado pela distância política, pelo desinteresse econômico e pelo princípio de não intervenção – que tantas vezes havia prevalecido nos momentos de instabilidade institucional nesse país.<sup>18</sup> Logo, adequou-se o vínculo bilateral às novas prioridades de política externa, interesses energéticos e segurança pública. Estes dois temas já vinham ganhando nova densidade no relacionamento nos anos 1990 – o primeiro em consequência das mudanças introduzidas na matriz energética brasileira, que abriram caminho para negociações do gás com a Bolívia; e o segundo devido ao papel deste país no tráfico de entorpecentes no Brasil.

Desde o seu início, o governo Lula interpretou a crise de governabilidade na Bolívia como uma consequência de carências sociais e necessidades econômicas estruturais, agravadas pelas políticas de ajuste vigentes no período 1980-1990 (Carmo, 2006; 2008). A vitória eleitoral do Movimento al Socialismo, em 2006, foi acolhida com júbilo pelo Palácio do Planalto, que interpretou o fato como uma vitória da democracia boliviana. Para o Planalto, este fato favoreceria uma era de inclusão social semelhante a que ocorria no Brasil. Mas, de imediato, novos desafios emergiram frente à marca estatista do modelo econômico e do apego nacionalista de Evo Morales na gestão dos recursos energéticos do país.

Além do perdão de 95% da dívida boliviana contraída com o Brasil, o governo do então presidente Lula ofereceu linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento e Econômico Social (BNDES) para investimentos, estimulou o incremento das transações comerciais bilaterais e iniciou um abrangente programa de cooperação horizontal.<sup>19</sup> Foram colocados em marcha projetos nas áreas de infraestrutura e apoio em agricultura, proteção ambiental, saúde pública, educação, ciência e tecnologia (Hirst, 2012, p. 29).<sup>20</sup> Os projetos de cooperação envolveram a construção de pontes; a pavimentação de estradas; o apoio ao Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa;

18. No período 2005-2010, o então presidente Lula visitou a Bolívia quatro vezes e o presidente Evo Morales foi ao Brasil em quatro ocasiões.

19. Se no período 2001-2005 foram colocadas em marcha doze parcerias, no período 2006-2010 este número saltou para 54 (Brasil, [s.d.]).

20. Alguns exemplos incluem: a Rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari (US\$ 332 milhões), em parceria com a empresa de engenharia OAS; o projeto Rurrenabaque-El-Chorro (US\$ 199 milhões); a Rodovia Tarija-Bermejo (US\$ 179 milhões); a ponte sobre o Rio Mamoré (US\$ 250 milhões); e a ponte sobre o Igarapé Rapirrá (US\$ 250 milhões). Em ciência e tecnologia, destaca-se ainda a possibilidade de formação de parceria para a exploração de recursos minerais, como o lítio e o potássio do Salar de Uyuni.



a capacitação e a transferência de tecnologia para cultivo e processamento de frutas tropicais, café, palmito e algodão; a implementação de um sistema de alerta e monitoramento de incêndios florestais; a melhoria de procedimentos para a gestão ambiental; e a gestão integrada de recursos hídricos no Rio Paraguai.

No período 2005-2009, o comércio Brasil-Bolívia se expandiu em quase US\$ 1 bilhão; as vendas bolivianas para o Brasil aumentaram de US\$ 990 milhões para US\$ 1,65 bilhão, enquanto as exportações brasileiras para este país saltaram de US\$ 590 milhões para US\$ 920 milhões (Brasil, [s.d.]a). O aumento do intercâmbio bilateral constitui o reflexo de um relacionamento que ganhou nova densidade em um marco de acentuada assimetria.

Passados seis anos, esse relacionamento bilateral ganhou uma nova densidade, que se resumiria como uma interdependência assimétrica aprofundada.<sup>21</sup> Atualmente, o Brasil é um ator com presença em todos os temas de relevância da agenda boliviana, o que amplia suas responsabilidades e obriga um cuidadoso diálogo e uma robusta agenda de cooperação bilateral. O peso que vem adquirindo a ação de diversos ministérios, dos governos estaduais fronteiriços e dos interesses econômicos brasileiros em temas cruciais – como exploração e exportação de recursos energéticos, obras de infraestrutura, desenvolvimento agrícola e combate ao narcotráfico – permite sugerir que o Brasil dispõe de um significativo poder de influência em âmbitos de valor estratégico para a Bolívia.

A importância de cada um desses temas indica a centralidade do relacionamento com o Brasil para o governo Evo Morales. Ademais, se somaram questões permanentes, como a cooperação fronteiriça, as migrações, o intercâmbio cultural e educativo e as novas áreas de cooperação técnica – especialmente em saúde pública e proteção ambiental. Este elenco de temas configura uma agenda multidimensional em um marco expansivo de articulações intergovernamentais e intersocietários, como se pode observar no quadro 1.

---

21. O conceito de interdependência assimétrica normalmente é utilizado em contextos de relações Norte-Sul. Ver, por exemplo, Bouzas *et al.* (2002).

QUADRO 1

**A cooperação Brasil-Bolívia: áreas temáticas e agências governamentais**

| Área temática  | Brasil  | Bolívia  |
|----------------|---|--|
| Agrícola       | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)<br>Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<br>Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)<br>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)<br>Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG)<br>Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC)<br>Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater/MG) | Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (SENASAG/Maca)<br>Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y del Medio Ambiente (MDRAYMA)<br>Instituto Nacional de Inovación Agropecuaria y Forestal (INIAF)<br>Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (Emapa) |
| Saúde          | Prevenção e Controle das DST/HIV/Secretaria de Políticas de Saúde/<br>Ministério da Saúde (DST-AIDS/SPS/MS)<br>Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)  | Ministerio de Salud y Deportes (MSD)<br>Instituto Nacional de Laboratorios de Salud (Inlasa)   |
| Educação       | Instituto Elos<br>Ministério da Educação (MEC)<br>Universidade Gama Filho (UGF)   | Ministerio de Educación y Cultura<br>Viceministerio de Educación Superior y Formación Profesional<br>Universidad Autónoma Gabriel René Montero (UAGRM)   |
| Infraestrutura | Associação Nacional dos Rondonistas – Projeto Rondon (PRO-JROND)<br>Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)<br>Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA)<br>Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)  | Ministerio de Comunicaciones   |
| Outros         | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<br>Subchefia Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (SEGSI/PR)<br>Pastoral da Criança – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (PC/CNBB)<br>Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae)<br>Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)<br>Ministério da Cultura (MinC)<br>Petrobras  | ProBolívia<br>Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción<br>Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)  |

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Embaixada do Brasil na Bolívia.

O universo da cooperação brasileiro-boliviana revela um espectro variado de iniciativas técnica e educacional. Comparada com outros países, a Bolívia deteve, entre 2005 e 2009, uma posição de relevância menor entre os parceiros do Brasil em cooperação técnica, recebendo 3,94% da assistência humanitária internacional do Brasil; na América do Sul, situou-se depois do Paraguai. Tal como se indicou na introdução deste texto, a cooperação com este país deve ser focada no contexto de um universo amplo de vinculações bilaterais, nas quais se entrecruzam as políticas de interesse nacional de cada lado com um conjunto variado de parcerias horizontais. São diversas as agências do governo que atuam na gestão das parcerias bilaterais coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (quadro 1), aquelas com maiores responsabilidades em cada área específica, além dos ministérios de relações exteriores dos dois países e de suas respectivas representações diplomáticas.

O primeiro tema bilateral a ser destacado é o de recursos energéticos, que ganhou maior complexidade a partir da política do governo Evo Morales de criação de uma nova matriz produtiva nacional. No Brasil, desde 1995, a importação do gás boliviano tem adquirido valor estratégico para a meta de diversificação da matriz energética, prevendo-se que a participação no total de fontes utilizadas passaria de 7,7%, em 2005, para 12%, em 2010. Em 2006, a matriz de geração de energia elétrica mostrava a seguinte distribuição: derivados de petróleo (36%), energia hidrelétrica (16%), cana-de-açúcar (12%) e gás natural (8%). Em 2010, esta distribuição era: energia hidrelétrica (85,5%), gás natural (9,2%) e energia nuclear (2,1%). A importação do gás boliviano fora crucial para o traçado desta diversificação.

A política de nacionalização do governo boliviano ocasionou tensões com todas as empresas estrangeiras envolvidas na exploração e na comercialização dos hidrocarbonetos bolivianos, entre as quais se destacava a Petrobras (Cepik, 2006). No Brasil, esta nova realidade alimentou críticas à política externa do governo do presidente Lula, acirradas especialmente durante a campanha presidencial de 2006, que reclamavam da passividade do Palácio do Planalto e questionavam a importância das importações de gás para a matriz energética brasileira nos anos recentes.<sup>22</sup> Em 2006, este supria 60% da demanda no Brasil, o que gerava 100 mil empregos e atendia às necessidades de 920 mil automóveis. Já a presença da Petrobras na Bolívia fora de enorme impacto; diversificando e multiplicando as áreas de exploração gasífera e representando um investimento de US\$ 1,5 bilhão, o que correspondia a 20% do recolhimento tributário do Estado boliviano.

A legislação boliviana de 2006 redefiniu os termos contratuais com as empresas estrangeiras, outorgou um papel central à YPFB e aumentou de imediato os preços de exportação de hidrocarbonetos para o Brasil e a Argentina. A empresa boliviana assumiu uma participação majoritária nas empresas produtoras de gás e petróleo, nas refinarias e nos ductos, passando a monopolizar as atividades de produção (extração e refino), comercialização e transporte do gás natural. A YPFB também passou a representar o Estado boliviano nas diretorias de Chaco, Petrobras, Andina e Transredes. A resposta do Brasil se deu

---

22. A Declaração de Tarija, de 2005, assinada entre os governos brasileiro e boliviano, previa o aumento do volume de importações brasileiras de gás boliviano de 8 milhões de metros cúbicos a 10 milhões de metros cúbicos diários, estimando que estas alcançassem 30 milhões de metros cúbicos diários.

com uma revisão dos planos de atividades na Bolívia para fazer frente à perda de controle decisório sobre as operações de suas subsidiárias locais e a imposição de novas condições tributárias. A redução dos investimentos da Petrobras na Bolívia foi acompanhada por esforços de exploração de reservas de gás no território brasileiro, com o propósito de tornar o país menos dependente nesta matéria. Neste contexto, a Petrobras anunciou que anteciparia para 2008 a produção diária de 24,3 milhões de metros cúbicos de gás natural, com base nas reservas da bacia do Espírito Santo e da bacia do rio São Francisco.

Os horizontes no Brasil tornaram-se especialmente promissores a partir do pré-sal, reduzindo-se ainda mais a importação do gás boliviano.<sup>23</sup> Mas a diferença significativa de custos da produção nos dois países explica a decisão da empresa brasileira de não prescindir totalmente das importações do gás boliviano, buscando-se uma “dependência suportável”, o que significará reduzir de 40% para 25% sua presença na matriz de consumo do Brasil. A redução da compra do gás boliviano, entretanto, não significou a diminuição da importância do mercado brasileiro para as exportações da YPF, que, em 2010, teve 83% de suas vendas externas dirigidas ao Brasil.<sup>24</sup>

Essa realidade sinaliza um movimento de inversão de dependência, o que naturalmente aprofunda a assimetria entre os dois países. Para a Petrobras, a revisão de sua estratégia na Bolívia foi um processo de aprendizagem quanto aos limites da *camaradagem política* bilateral, o que também fez emergir novas preocupações políticas para esta empresa, principalmente que o Brasil fosse identificado como um ator imperialista que operava a partir das vantagens asseguradas por condições estruturais de desigualdade. Neste cenário, o peso relativo do gás na agenda bilateral reduziu-se significativamente, dando lugar a outros temas e desafios.

A segunda área a merecer destaque na agenda bilateral é a de obras de infraestrutura, na qual a presença do Brasil ganhou nova envergadura nos anos recentes. O processo de internacionalização de grandes empresas brasileiras abriu espaço para negociações diretas com governos sul-americanos para a construção de estradas e a realização de obras nos setores de telecomunicação e energia em diferentes países. Na Bolívia, destacam-se diversas iniciativas que incluem a melhoria da rede viária, que une o aprimoramento do

23. Ver Geopolítica... (2012).

24. Ver Casallas (2010).

serviço postal, os investimentos na área de mineração e a construção de hidroelétricas nos rios Madeira (4.000 MW), Cachuela Esperanza (100 MW a 400 MW), Laguna Colorada (100 MW a 400 MW), Miguillas (1.36 MW a 330 MW), Rositas (400 MW) e El Bala (1.600 MW), em associação com a Eletrobras.

Entre os projetos em marcha, a rodovia ligando San Ignacio de Moxos e Villa Tunari assumiu um sentido emblemático, por colocar em evidência quão custosos politicamente podem ser investimentos deste gênero para o cotidiano das relações com os países vizinhos. A obra em questão se localiza na zona amazônica, onde foram realizados empreendimentos para conectar os dois principais eixos da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no território boliviano: o eixo Interoceânico Central e o eixo Peru-Brasil-Bolívia.<sup>25</sup> Neste caso, a resistência dos povos indígenas bolivianos foi contundente para impedir a conclusão de um trecho de 306 km, visto que este atravessaria uma parte do Território Indígena Parque Nacional Isidoro Sécore (TIPNIS).<sup>26</sup> Após certa relutância do governo Evo Morales, foi suspenso o contrato com a empresa brasileira OAS – com crédito concedido pelo BNDES –, anunciando-se que obras deste tipo deveriam, doravante, ser precedidas por mecanismos de consulta popular.<sup>27</sup> Durante vários meses, a mobilização política em torno dos reclamos das organizações indígenas outorgou enorme visibilidade mediática local e internacional ao tema, o que causou um dano especial às vinculações boliviano-brasileiras. A politização em torno do episódio mostrou que a presença de empresas, como a OAS e o próprio BNDES, nos processos de desenvolvimento dos países vizinhos pode se converter em uma fonte de tensões que afetam diretamente a política regional do Brasil. A escalada da reação aos empreendimentos viários brasileiro-bolivianos terminou ofuscando a dimensão local do conflito entre as organizações indígenas e os grupos cocaleros que haviam se instalado nos anos recentes na área do parque.<sup>28</sup>

---

25. O TIPNIS está localizado entre Cochabamba e Beni e forma parte do Corredor Biológico de Conservação Madidi-Amboró.

26. Foi realizada uma marcha de protesto do local à La Paz que durou 65 dias e enfrentou a repressão de forças policiais enviadas pelo governo nacional.

27. O custo da construção dessa estrada era de US\$ 415 milhões, 80% seriam financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

28. Os povos originários desse parque estão formados por três grupos étnicos: mojenho, jurakaré e tsiman, agrupados em 64 comunidades que integram uma população de 12 mil habitantes. Nas últimas três ou quatro décadas, o TIPNIS presenciou uma migração de plantadores de coca – 20 mil aproximadamente – que colonizaram parte da área protegida, disputando as terras do parque com as populações indígenas locais. Existe, ainda, a possibilidade de que se encontrem nestas terras importantes reservas de gás natural.

A terceira área de relevância bilateral é a de segurança pública e combate ao narcotráfico, na qual o Brasil se tornou o mais importante cooperante para o governo boliviano. A presença brasileira ganhou importância com a retirada quase total do DEA desde o início do governo Evo Morales e, mais recentemente, a diminuição significativa da assistência prestada pela União Europeia.<sup>29</sup> Esta constitui uma área de colaboração diretamente relacionada aos graves déficits de segurança pública nos dois países, com uma preocupação especial pela melhoria de controles nas zonas de fronteira.

No período 2003-2009, observou-se uma importante expansão do tráfico de entorpecentes operado na Bolívia, o que se explica por uma soma de fatores, como o arrefecimento do controle do plantio ilegal de coca nesse país; a redução de medidas de contenção com a retirada do DEA; a gradual substituição da Colômbia por Peru e Bolívia como ofertantes de cocaína ao mercado internacional; e um forte incremento da demanda brasileira. De acordo com informações divulgadas pela ONU, em 2008 já aumentara em quase 10% a produção de cocaína na Bolívia (Laserna, 2009). A esta expansão, somam-se as novas técnicas utilizadas para maximizar os resultados da produção do entorpecente com as folhas de coca.

O governo brasileiro levou algum tempo para reconhecer a gravidade do problema, que passou a ser tratado, de forma coordenada, pela Polícia Federal, pelo Ministério da Justiça, pelas Forças Armadas e pelo Itamaraty. Finalmente, foi montado um robusto programa de assistência bilateral em treinamento policial, atividades de inteligência e controle aéreo e terrestre nas zonas de fronteira – que somam mais de 3.462 km.<sup>30</sup> Destacam-se neste programa: o II Acordo de Estratégia de Cooperação, assinado entre o Departamento da Polícia Federal do Brasil e a Polícia Boliviana; as reuniões da Comissão Mista de Enfrentamento ao Narcotráfico; as iniciativas contra a lavagem de dinheiro e o narcotráfico no marco da Unasul; o desenvolvimento de exercícios aéreos; e a criação de um centro de treinamento policial para capacitação de forças locais. Esta colaboração atende às preocupações compartilhadas pelos dois governos frente ao incremento da produção e/ou do trânsito da droga pela Bolívia, atualmente uma das principais fontes

---

29. De acordo com o representante do Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Delito (ONUDD) – em entrevistas à autora deste texto –, se previu para 2012 uma redução de 30% do total da assistência europeia à Bolívia neste tema, tanto como consequência da crise econômica como da discordância de vários governos europeus com a decisão adotada pelo governo Evo Morales de suspender a presença de seu país como assinante da Convenção da ONU sobre Entorpecentes.

30. Mencione-se, entre outras iniciativas, o crédito para seis aviões super tucanos – cada um com custo de US\$ 10 milhões; a reunião trilateral de Morales, Chávez e Lula sobre a segurança amazônica; o acordo de cooperação para matérias-primas; as diversas missões de avaliação em zonas fronteiriças; e a doação de dois helicópteros.

de abastecimento da cocaína consumida no Brasil. No presente, 60% da cocaína que chega às mãos do tráfico de entorpecentes neste país, tanto para consumo local como para reexportação à Europa, são de procedência peruana e ingressos desde a fronteira com a Bolívia (Agencia Boliviana de Noticias, 2012). Por isso, as recentes iniciativas tripartites – Brasil-Bolívia-Peru – para expandir ações conjuntas de combate ao narcotráfico serão centrais para reverter esta realidade.

Além das medidas de interdição de produção e trânsito de entorpecentes, o governo brasileiro vem oferecendo assistência à Bolívia em atividades de erradicação da coca e expansão de suas áreas de parques nacionais. Se esta cooperação vem sendo bem recebida pelas autoridades bolivianas, estas também expressam a preocupação de evitar a criação de uma nova dependência externa. Ao lado do projeto de criação de um departamento nacional de inteligência, iniciou-se uma política de reforço da presença militar boliviana em zonas limítrofes, a começar com as que lidam com o Brasil.<sup>31</sup> Os convênios bilaterais recentes preveem a expansão de atividades de intercâmbio, treinamento policial e ações conjuntas nas zonas de Santa Cruz de la Sierra e Pando, com foco nos pontos de fronteira mais permeáveis às transações de lavagem de dinheiro. Esta cooperação vem sendo complementada com iniciativas precursoras na área de defesa, como a doação de equipamentos – destacando-se os helicópteros de combate –, com vistas a fortalecer a capacidade de combate das Forças Armadas bolivianas ao tráfico de entorpecentes em seu próprio território.<sup>32</sup>

Para as autoridades locais, entretanto, essas ações são insuficientes para conter o avanço do narcotráfico e, especialmente, sua penetração nas áreas limítrofes entre o Brasil e a Bolívia. Considera-se fundamental a montagem de um sistema de radares que deveria cobrir a extensa fronteira entre os dois países, para a qual serão necessários recursos financeiros e equipamentos de grande monta. Do lado brasileiro, prevalece ainda uma série de obstáculos burocráticos, jurídicos e legais que impedem ações mais ágeis e eficazes, como as ações de extradição de operadores de delito brasileiros que atuam na Bolívia. Esta realidade leva as autoridades dos dois lados a buscarem soluções

---

31. Esse foi o propósito da criação da Agência para o Desenvolvimento das Microrregiões de Fronteira (ADEMAF), em outubro de 2010, que teve como uma de suas primeiras medidas assegurar a presença de contingentes militares bolivianos em áreas de fronteira do departamento de Santa Cruz de la Sierra para conter ações de contrabando praticadas nos dois lados da fronteira.

32. Em setembro de 2012, o ministro Celso Amorim entregou quatro helicópteros H-1H à Bolívia para o combate aéreo ao narcotráfico operante na zona de Santa Cruz de la Sierra. Ver Brasil (2012).

informais e criativas que permitam superar os entraves mencionados. As autoridades brasileiras são cientes também de que sua colaboração deve adequar-se às preocupações soberanistas do governo boliviano, que pretende atuar a partir de suas próprias diretrizes e doutrinas, o que, muitas vezes, dificulta a construção de parcerias eficazes e duradouras.<sup>33</sup> Como já aludido neste texto, para as autoridades bolivianas, estas posturas são consideradas essenciais para evitar que se repita com o Brasil o mesmo tipo de subordinação e dependência experimentado durante tantos anos com os Estados Unidos.

Contraditoriamente, essa preocupação não quita a expectativa de que o governo brasileiro venha a cobrir, em termos materiais, a assistência previamente prestada pelos Estados Unidos. Ao fim e ao cabo, as autoridades brasileiras e bolivianas reconhecem a superioridade dos atributos do DEA quanto às informações e aos conhecimentos de redes de comercialização e produção de entorpecentes. Esta percepção compartilhada explica a recente negociação tripartite Brasil-Bolívia-Estados Unidos de assistência técnica para a erradicação de excedentes de cultivo de coca em território boliviano (Fernández, 2012), o que, de fato, se deveu a um esforço redobrado de convencimento às autoridades bolivianas.<sup>34</sup> O memorando assinado pelos três países deita a letra de uma parceria triangular para desenhar ações com vistas a reduzir a demanda e a circulação de drogas e, ao mesmo tempo, aprimorar a capacidade de controle policial nas zonas de fronteira da Bolívia e do Brasil. A divisão de tarefas entre as partes reflete os diferentes recursos de cada parceiro: os Estados Unidos proporcionam os equipamentos de medição de alta precisão – *global positioning system* (GPS) e distanciômetro a laser –, as imagens de satélites e o *software* de processamento digital para análise dos dados georreferenciais; o Brasil colabora com a produção de imagens e suas interpretações; a Bolívia, por sua vez, colabora com o trabalho de campo e a infraestrutura necessária. Trata-se de uma iniciativa de inteligência triangular, prevendo-se que as atividades e as informações sejam confidenciais.

Torna-se necessário aqui sublinhar a abismal diferença quanto a recursos, escala e conhecimento do terreno entre os governos norte-americano e brasileiro nessa matéria.<sup>35</sup> A este contraste, se somam os cuidados por parte de Brasília quanto ao envolvimento

33. Um exemplo mencionado em entrevistas à autora deste texto foi a interceptação telefônica, não permitida no território boliviano.

34. Em entrevistas à autora deste texto.

35. Ver Bolívia... (2012) e Brasil... (2012).



em atividades que possam suscitar qualquer tipo de reação semelhante àquelas manifestadas pelo governo Evo Morales contra operações desestabilizadoras de infiltração políticas promovidas por Washington e executadas pelo DEA.<sup>36</sup>

O quarto tema da agenda Brasil-Bolívia a ser abordado é o da agricultura, que se vincula, em grande medida, à extensa fronteira terrestre bilateral. A vizinhança entre quatro estados – Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – com os departamentos de Santa Cruz de la Sierra, Beni e Pando constitui um estímulo natural de articulação entre as produções agropecuárias dos dois países. O entrelaçamento agrícola brasileiro-boliviano ocorre em três âmbitos: *i*) o agronegócio da soja; *ii*) a execução de projetos de cooperação horizontal; e *iii*) as ligações entre os movimentos e as organizações camponesas/indígenas.

O plantio e o processamento da soja constitui uma base vigorosa da articulação Santa Cruz de la Sierra-Mato Grosso, estimulada por sua veloz expansão nas áreas do Centro-Oeste brasileiro e da zona oriental no território boliviano.<sup>37</sup> Por mais que a produção de soja tenha reduzido seu peso relativo nas exportações da Bolívia, em função da importância que adquiriu o gás natural, este se trata ainda de um setor que responde ainda por 6,6% do volume e 7,5% do valor das vendas externas do país (IBCE, 2012). Concentrando-se em Santa Cruz de La Sierra (97%), esta atividade ocupa aproximadamente 40% da área cultivável do território boliviano (Suárez, 2010). A cadeia produtiva da soja boliviana envolve um extenso número de pequenos e médios produtores, que ocupam 46% das terras nas quais se cultiva a soja; os outros 55% estão nas mãos de grandes proprietários estrangeiros – entre estes, 40% são brasileiros.<sup>38</sup> A posse destas terras se fez, e ainda se faz, de forma precária e irregular, gerando problemas de insegurança jurídica, de um lado, e crescentes preocupações soberanistas, de outro.

---

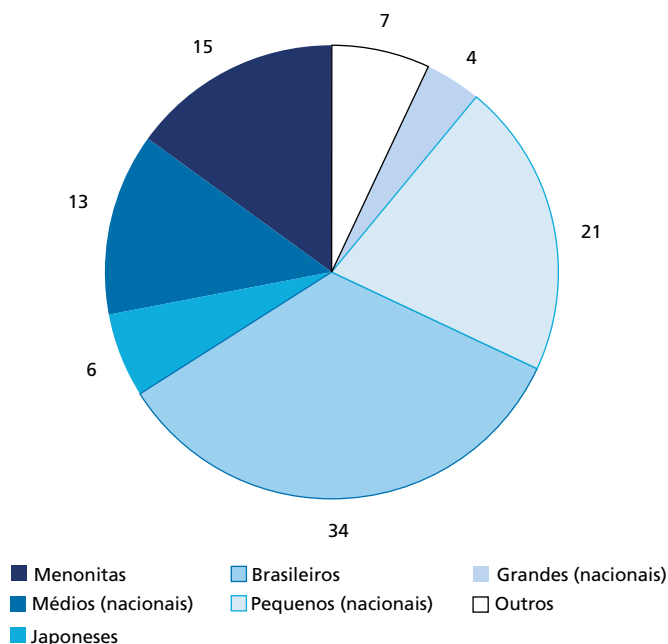
36. Em 2008, o presidente Evo Morales anunciou sua decisão de suspender o funcionamento do Departamento de Controle de Drogas (DEA) dos Estados Unidos, acusando-o de realizar espionagem e conspiração por meio de atividades de desestabilização a seu governo. Nesse mesmo ano, o embaixador norte-americano Philip Goldberg foi expulso do país, o que foi acompanhado por uma escalada de desentendimentos bilaterais. Estes desentendimentos culminaram na retirada da Bolívia da lista de países reconhecidos por colaborar na luta contra o narcotráfico, o que significou a suspensão pelos Estados Unidos de benefícios comerciais para este país.

37. A presença da soja em áreas próximas a fronteira data dos anos 1970, como consequência de políticas de incentivo nos dois países. Do lado boliviano, as zonas de expansão foram beneficiadas pelos investimentos mato-grossenses de produtores brasileiros que aproveitaram o reduzido valor da terra na região de Santa Cruz de La Sierra (Silva, 2010, p. 8).

38. Dados de 2008 indicam que 34% da produção da soja boliviana pertenciam a proprietários brasileiros (Silva, 2010). Os pequenos e médios proprietários, em sua maioria, são de origem nacional ou menonitas.

Como consequência, os tramites de legalização das propriedades enfrentam inúmeros entraves burocráticos que os tornam morosos e incertos, o que, por sua vez, ocasiona soluções artificiais e práticas administrativas que, muitas vezes, carecem de transparência (Urioste, 2008, p. 46). A distribuição da propriedade da produção de soja e o peso na presença de brasileiros nesta produção podem ser observados no gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Superfície cultivada de soja em Santa Cruz de la Sierra, por tipo de produtor  
(Em %)



Fonte: Silva (2010, p. 9).

Observa-se uma associação entre a presença do agronegócio estrangeiro na Bolívia e a concentração da propriedade. Tanto os benefícios como os problemas gerados pela articulação entre os agronegócios *cruceño* e mato-grossense estão diretamente relacionados ao dinamismo da fronteira agrícola brasileira. Ao mesmo tempo em que se observa um efeito derrame de investimentos agrícolas provenientes do Brasil, percebe-se outra vez um vínculo bilateral marcado por uma notável assimetria. A Bolívia ocupa apenas 1% do mercado internacional da comercialização da soja, ao lado dos 27% do Brasil – com previsão de que se superem os 30% em poucos anos.

As projeções recentes no Brasil são que a produção de grãos deverá crescer com um desempenho destacado do Mato Grosso, o que faz pensar que o papel do território boliviano como fronteira associada a esta expansão se aprofundará na próxima década.<sup>39</sup> Entre as consequências problemáticas deste processo, se destaca o horizonte de uma ocupação das terras de melhor qualidade para o plantio da soja, o que reduzirá a oferta de produtos como algodão, milho, trigo, arroz e cana-de-açúcar, essenciais para o consumo interno.

Também se tornaram relevantes as conexões bilaterais na produção pecuária, na qual a região de Beni ocupa especial destaque. O processo de aprendizagem com o produtor brasileiro é enormemente valorizado pelos produtores bolivianos interessados na expansão deste setor.<sup>40</sup> O Brasil é reconhecido especialmente pelos conhecimentos transmitidos em veterinária e pela contribuição crucial que vem oferecendo para o combate da aftosa.

De fato, o governo brasileiro vem se empenhando com relativo sucesso para expandir a cooperação horizontal com a Bolívia em temas agropecuários, o que se reflete no grande número de projetos coordenados pela ABC, pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pelo Ministério da Agricultura e pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em temas veterinários, de produção familiar e de capacitação em novas técnicas de combate ao incêndio em zonas de plantio. Este empenho procura transmitir a ideia de que o agronegócio e as unidades familiares não devem ser abordados como opções excludentes e contrapostas, espelhando-se na diversidade e na crescente eficiência do setor agrícola no Brasil. O governo boliviano toma nota destes esforços, valorizando especialmente os aportes brasileiros para a instalação de um sistema de seguro destinado à agricultura em diferentes pontos do país. Já a cooperação relacionada à zona de cultivo de soja vem merecendo menor apoio, visto que esta cooperação é percebida como uma forma de fortalecer os produtores de Santa Cruz de la Sierra, identificados como opositoristas à gestão de Evo Morales.

Para a Bolívia, existe uma preocupação de que essa cooperação se expanda em um marco de maior reciprocidade, identificando-se a exploração da quinoa, um alimento ancestral de alto valor proteico da cultura indígena, como uma possibilidade

---

39. Ver Brasil (2012).

40. Em entrevistas à autora deste texto.

auspiciosa para que se avance neste sentido.<sup>41</sup> Ademais, esta seria uma oportunidade de incremento da cooperação técnica em projetos de agricultura familiar nas zonas do altiplano boliviano, para os quais se considera fundamental contar com o apoio da Embrapa. Esta seria também uma forma de incrementar os níveis de eficiência da produção de pequenos proprietários e diversificar as capacidades exportadoras que se concentram nos cultivos dominados pelos grandes produtores. Mas, para caminhar nesta direção, o Brasil deverá lidar com uma dimensão crucial do processo de reformas bolivianas: a valorização da terra e da natureza baseada no sistema de crenças da *Pachamama*.<sup>42</sup> Torna-se necessário um processo de aprendizagem sobre os aspectos culturais locais que coloque desafios para a cooperação Sul-Sul brasileira no campo das parcerias agrícolas em contextos dominados por populações camponesas originárias. Esta é uma problemática que envolve também a presença e a voz dos movimentos e das organizações sociais, outro ponto de entrelaçamento entre os dois países. Sublinham-se aqui os movimentos de sem terra do Brasil e da Bolívia e as redes globais e regionais – com menção à Via Camponesa.

A proteção e o ordenamento jurídico dos direitos territoriais das comunidades indígenas-camponesas originárias constituem uma das facetas políticas de maior transcendência das zonas rurais bolivianas. As garantias outorgadas ao sistema de propriedades baseado na autogestão pela nova Carta Magna levaram a uma nova configuração política no âmbito rural, onde predominam as produções familiar e comunitária – que correspondem a 87% das unidades agrícolas da Bolívia (Urioste, 2008, p. 10). Estas se concentram nas regiões dos vales e do altiplano e absorvem quase um terço da população, mas apenas 14,7% das terras aráveis do país. Deve-se sublinhar que a noção de propriedade coletiva é rejeitada pelos produtores agrícolas de origem indígena, que emigram para a região de Santa Cruz de la Sierra em busca de oportunidades no setor de plantio de alimentos.

Os fluídos e sistemáticos canais de comunicação entre os movimentos camponeses – brasileiro e boliviano – expressam recíproca solidariedade e comungam dos mesmos

41. O valor nutricional da quinoa levou as Nações Unidas a declarar 2013 como o seu ano internacional. A Bolívia é o principal produtor mundial de quinoa, controlando 70% do mercado internacional de comercialização do produto (FAO, 2012).  
42. O termo *Pachamama* provém do quéchua e do aymara; este termo é utilizado pelos povos originários da região dos Andes Centrais da América do Sul para se referirem à relação entre a terra-mãe (*mama*) e o cosmos (*pacha*). Trata-se de uma cosmovisão que expressa a relação entre o homem – compreendido desde uma perspectiva coletiva e não individual – e os recursos naturais, o meio ambiente.

ideais socialistas, mas não significam uma plena identificação de bandeiras de luta. Os direitos reclamados partem de princípios e prismas distintos: do lado brasileiro, esta é uma mobilização social que reivindica a propriedade da terra como um direito individual; do lado da Bolívia, as demandas dos setores mais politizados estão centradas no direito coletivo e comunitário dos povos indígenas (Silveira e Coutinho Júnior, 2012). Neste caso, se estabelece um vínculo indissolúvel entre a terra e o território, o que compreende toda a gama de recursos naturais do país e envolve, de forma inexorável, o tratamento de questões ambientais.

O quinto ponto da agenda bilateral corresponde, portanto, ao tema do meio ambiente, que, no caso da Bolívia, significa lidar com uma dimensão intangível da realidade. Atualmente, a agenda ambiental boliviana está dominada pela cosmovisão do *Pachamama*, que ganhou presença e força a partir do governo Evo Morales. Se bem mereça um tratamento transversal, por tangenciar diferentes áreas de políticas públicas, a presença deste tema na agenda governamental foi ancorada no Ministério das Relações Exteriores, na divisão Unidad Madre Tierra y Agua. Não é casual, portanto, que o atual chanceler, David Choquehuanca Céspedes, seja um dos principais promotores do conceito de *madre terra* no programa de governo boliviano (Céspedes, 2011). No plano substantivo, trata-se de um prisma complexo que passou a contribuir para que os dois países falassem idioma diferentes em matéria de proteção ambiental.

As diferenças se revelam nos três aspectos a seguir.

- 1) Na dimensão político-normativa, manifestada em debates nos espaços da governança global, com menção especial aos posicionamentos assumidos recentemente na Conferência Rio+20 (junho de 2012). Neste caso, revelou-se certo desencontro entre a perspectiva brasileira, que privilegia o primado do desenvolvimento sustentável, e a visão da representação boliviana, que questiona o vínculo proposto entre a atividade econômica e o meio ambiente e defendia a proteção absoluta dos bens naturais a partir da ideia de que existe uma única natureza totalizadora que deve ser protegida, pois esta une o homem à terra.
- 2) Nas controvérsias geradas pelo impacto socioambiental de projetos de desenvolvimento econômico, nos quais o Brasil constitui parte ativa e interessada. Este ponto conduz ao terreno espinhoso do envolvimento brasileiro em obras de infraestrutura, apesar de que esta presença expresse uma vontade política e uma necessidade econômica do governo boliviano. Os conflitos em torno do TIPNIS puseram em evidência as contradições que o tema enfeixa.

- 3) Nas iniciativas de cooperação horizontal, voltadas para a proteção ambiental de áreas naturais compartilhadas pelos dois países ou que permitam ao Brasil transmitir conhecimentos em temas de preocupação comum.

O projeto bilateral de maior relevância é o Amazônia sem Fogo, um programa de capacitação desenhado desde 2008 para bombeiros florestais, com a participação do Ibama no Brasil, do Programa de Mudança Climática do Ministério de Meio Ambiente e Água na Bolívia, do Banco de Desenvolvimento da América Latina e do governo italiano. Esta iniciativa pretende melhorar a capacidade boliviana de conter as práticas de queimadas e reduzir o processo de desflorestação produzido por incêndios.<sup>43</sup> A execução do programa prevê o treinamento de 35 multiplicadores que, no prazo de dois ou três meses, beneficiem cem comunidades rurais. Por mais de dois anos, sua execução enfrentou obstáculos burocráticos e de gestão, em grande parte causados por falta de impulso político e déficits de comunicação intraburocráticos do lado boliviano. Finalmente, em janeiro de 2012, foi assinado um acordo trilateral entre o Brasil, a Bolívia e a Itália. Entre os aspectos positivos deste programa, pode-se destacar a oportunidade de reproduzir a experiência brasileira em agricultura familiar em estreita cooperação com comunidades locais, governos municipais e agências do governo nacional boliviano.<sup>44</sup> Já o governo italiano valorizou esta iniciativa por se tratar de uma oportunidade de cooperação na América Latina, inspirada em sua tradição de apoiar pequenos agricultores em áreas agroflorestais.<sup>45</sup>

O sexto ponto da agenda bilateral é o da cooperação na área de saúde, que vem colhendo resultados positivos e mostrando possibilidades de ampliação. A máxima aspiração por parte das autoridades governamentais dos dois lados é a de replicar na Bolívia a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro.

Atualmente, as parecerias bilaterais em saúde pública se concentram nos projetos de combate ao vírus da imunodeficiência humana e à síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV/Aids) e na criação de bancos de leite materno em hospitais bolivianos. O primeiro projeto compreende um trabalho iniciado em 2009 pelos ministé-

43. De acordo com os depoimentos colhidos – em entrevistas com a autora deste texto –, levantamentos realizados em 2010 mostravam que 40% da Amazônia boliviana já havia sofrido desmatamento produzido por incêndios.

44. Segundo dados do Censo Agropecuário 2006, 84,4% do total de propriedades rurais do país pertencem a grupos familiares. São aproximadamente 4,4 milhões de unidades produtivas, sendo que a metade delas está na região Nordeste (IBGE, 2009).

45. Em entrevista à autora deste texto.

rios dos dois países, que abrange pesquisas em laboratórios, envio de medicamentos e ciclos de capacitação. As autoridades médicas locais esperam ampliar esta cooperação de forma sustentável em todo o país para lidar com a expansão do HIV/Aids, especialmente nos espaços urbanos. O projeto de uma rede de centros de leite materno, por sua vez, é percebido como um instrumento crucial para o fortalecimento de políticas de saúde preventiva e de ações que estimulem boas práticas de saúde familiar. Seu desenho e sua gestão envolvem a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no Brasil, o Ministério da Saúde da Bolívia, as administrações públicas municipais e federais e suas respectivas redes hospitalares. As expectativas das autoridades locais são de que este programa se articule com estratégias nacionais nas áreas de nutrição e lactância – com a participação dos departamentos de Potosi, Chiquihua, Cochabamba e La Paz – somando-se às iniciativas de outros parceiros e doadores externos, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children’s Fund – UNICEF); a FAO; o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA/ONU); a Organização Pan-Americana da Saúde (OPS); e os governos do Canadá, da Bélgica, da França, da Argentina e de Cuba. Para avançar, entretanto, o programa deve superar os entraves político-administrativos que atrasam os cronogramas e comprometem os resultados de um número significativo de iniciativas de cooperação que chegam à Bolívia.<sup>46</sup>

Ainda no campo da saúde, deve-se mencionar como um tema espinhoso o do reconhecimento no Brasil de títulos na área de medicina emitidos pelas universidades bolivianas. O crescente fluxo de estudantes provenientes dos estados de fronteira se explica, em grande medida, pelas normas mais flexíveis de matrícula adotadas do lado boliviano.

## 5 A PRESENÇA REGIONAL DO BRASIL EM QUESTÃO

A análise do relacionamento com a Bolívia estimula um olhar crítico da política regional do Brasil. Trata-se de uma agenda multidimensional que reproduz em cada tema os desajustes inevitáveis de um vínculo assimétrico e de percepções desencontradas quanto

---

46. Um exemplo se deu com a cooperação do Brasil para a criação de bancos de leite materno. Em fevereiro de 2012, o equipamento enviado pelo Brasil à Bolívia encontrava-se retido há cinco meses na alfândega boliviana, o que impedia a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) de instalar o programa de capacitação para a utilização do equipamento. Parte desta dificuldade devia-se às precárias comunicações entre o Ministério da Saúde da Bolívia e o governo de La Paz, cidade para onde estava previsto o lançamento do programa e que se encontrava nas mãos de forças opositoras. Novas dificuldades surgiram quando o Ministério da Saúde da Bolívia deixou de cumprir as tarefas de garantir as instalações elétricas, hidráulicas e de gás necessárias para que o programa desenvolvesse suas atividades.

aos interesses de governos, atores privados e organizações sociais. De fato, a relação com a Bolívia adquire um sentido emblemático nos novos desafios do regionalismo brasileiro.

A presença econômica do Brasil em toda a América do Sul foi reforçada durante o governo Lula, como uma das dimensões dominantes de sua política externa. A combinação de uma ação diplomática presidencial proativa com as oportunidades oferecidas pelo BNDES de financiamento de exportação de bens e serviços e de grandes obras de infraestrutura nos países vizinhos permitiu uma imediata projeção regional do impulso neodesenvolvimentista brasileiro dos anos recentes. Este movimento não apenas revelou pujança e diversificou a agenda de interações, mas também trouxe consigo uma nova onda de desigualdades nos âmbitos produtivos e comerciais, com reflexos na agenda político-diplomática.

Somaram-se ainda dois fatores no contexto sul-americano que contribuíram para a configuração de uma *original* divisão de trabalho. Por um lado, o *boom* das exportações de produtos básicos para mercados asiáticos e, por outro, a significativa ampliação de mercados domésticos – propiciada pelo impacto de políticas sociais inclusivas executadas por um grupo expressivo de governos de corte progressista. A partir desta dinâmica combinada, observou-se um padrão de especialização intersetorial, no qual os países provedores de *commodities* para mercados extrarregionais se tornaram os principais importadores de manufaturados brasileiros (Bastos, 2012, p. 7). Logo, este se converteu em um cenário de mercados desequilíbrios, em que os vizinhos sul-americanos passaram a acumular déficits comerciais de difícil reversão com o Brasil, por meio de acertos políticos ou esforços de complementaridade produtiva. O impacto negativo desta realidade foi parcialmente atenuado pelo papel estabilizador da política sul-americana brasileira, para a qual a cooperação horizontal se tornou uma carta com sentido estratégico.

Durante a última década, o Brasil expandiu seu peso relativo tanto como provedor de manufaturados quanto como importador de produtos primários de seus vizinhos, sendo o exemplo da Bolívia especialmente ilustrativo. De 2004 a 2010, as exportações brasileiras para a Bolívia saltaram de 16% para 33%, no total de suas compras externas. Além de representar o caso na América do Sul a registrar maior expansão no peso das importações do Brasil, as vendas externas bolivianas são as que revelam maior dependência do mercado brasileiro, seguido pelo Paraguai e pela Argentina.<sup>47</sup>

47. Mencione-se que o superávit brasileiro junto a seus sócios sul-americanos se mantém elevado, a despeito das vantagens competitivas das importações de procedência asiática (Bastos, 2012, p. 58).



Outro ponto a ser assinalado se refere ao papel da região no processo de internacionalização de grandes empresas brasileiras. Nesta dinâmica, foi crucial o desempenho do BNDES como fonte de empréstimos e capitalização, para viabilizar a presença externa destes grupos econômicos em atividades de investimento em infraestrutura, exploração de recursos naturais e/ou oferta de serviços. Até o presente, a fórmula adotada pelo BNDES para prestar este tipo de apoio tem sido a da concessão de créditos às exportações de origem brasileira. Estudos recentes identificam a projeção externa de articulações financeiras, creditícias e de participação acionária entre o BNDES e os conglomerados econômicos nacionais nas áreas de agricultura, construção civil e energia como uma faceta relevante do desenvolvimento brasileiro.<sup>48</sup>

Enquanto o volume de recursos envolvidos for promissor, existirão aspectos preocupantes quanto às condições de monitoramento e controle de seus impactos sociais e ambientais, que afetam as comunidades locais no Brasil e nos países vizinhos. Este tipo de omissão frente aos custos sociais e ambientais termina ocasionando situações de “descontrole”, como se constatou na construção da estrada Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, na Bolívia.

Em 2011, o envolvimento do BNDES no processo de melhoria das condições de infraestrutura e comunicação física sul-americana deu novo passo, com a aprovação do Plano de Ação Estratégica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) pela Unasul.<sup>49</sup> Em termos políticos, este plano pretende substituir o enfoque que havia predominado com a IIRSA, considerada uma iniciativa mais comprometida com um ideário liberal que com o desenvolvimentista. A nova fase almeja que a América do Sul detenha o pleno controle e a capacidade de exploração de seus espaços territoriais e recursos naturais, o que lhe permitirá abandonar o lugar periférico ocupado no cenário político e econômico internacional. Pretende-se que o Brasil seja o motor deste processo e que o BNDES se converta em um instrumento

---

48. Destacam-se empresas como: Bradesco, Itaú, Votorantim, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Grupo Vicunha, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Grupo EBX, Gerdau, Perdigão/Sadia, JBS/Bertin e Vale.

49. O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) foi criado na III Reunião do Conselho de chefes de Estados da Unasul, em janeiro de 2009. Posteriormente, foi elaborado o Plano de Ação 2012-2022, que envolve 31 projetos de infraestrutura. Estes somam o custo de US\$ 16 bilhões, compreendendo hidrovias, ferrovias e rodovias. Seus projetos prioritários serão: o corredor ferroviário entre os portos de Paranaguá (Brasil) e Antofagasta (Chile), a um custo de US\$ 3,7 bilhões; a estrada de Caracas (Venezuela) a Bogotá-Buenaventura (Colômbia)-Quito-Pacífico (Equador), orçada em US\$ 3,5 bilhões; a estrada de ferro Santos (Brasil)-Árica (Chile), que, no trecho boliviano, custará US\$ 3,1 bilhões; e a estrada Callao-La Oroya-Pucallpa (Peru), a um custo de US\$ 2,5 bilhões. Ver Unasul e COSIPLAN (2011).

central para assegurar esta presença. Sublinha-se, ainda, a intenção de conter a histórica projeção estratégica dos Estados Unidos na região, evitar o livre trânsito de outras forças extrarregionais – muito especialmente, o da China – e monitorar as atividades de empresas transnacionais e ONGs. Curiosamente, entretanto, o Brasil não vem se interessando pelos projetos bolivianos de industrialização de recursos energéticos – especialmente, o gás – com investimentos em usinas de ureia e de separação de gases ricos.

De acordo com essa visão, a crescente importância da América do Sul no cenário de disputas internacionais por acesso a recursos naturais coloca novas urgências para a economia brasileira. Tornou-se crucial que o BNDES passasse a integrar um *pool* de entidades de fomento – no qual se encontram o CAF, o BID e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) – que apoiam o novo impulso desenvolvimentista sul-americano (Castro, 2011, p. 106-146). É também neste quadro que se lançam, entre tantos, os projetos hidroelétricos que vinculam a Eletrobras ao BNDES e estimulam uma rede sul-americana de investimentos com o propósito de ampliar o fornecimento de energia ao Brasil. Um dos empreendimentos previsto – neste texto já mencionado – é o da construção da hidrelétrica Cachuela Esperanza, na Bolívia (800 MW), que visa regularizar o fluxo das águas do rio Madeira, que correm da Bolívia para o Brasil, e melhorar o desempenho das usinas brasileiras de Jirau e de Santo Antônio, em Rondônia, próximas à fronteira com a Bolívia e o Peru (Castro, 2011). Cabe, entretanto, perguntar se não se estaria “esticando demais a corda”, ainda mais quando se sabe que as regras estatutárias do BNDES determinam que sua presença internacional se limite ao financiamento de atividades de comércio exterior de empresas brasileiras.

## 6 REFLEXÕES FINAIS

O Brasil mostrou especial interesse na consolidação do processo democrático na Bolívia, processo este baseado em novas lideranças e na expressiva inclusão dos setores sociais que historicamente haviam sido marginalizados nesse país. Em decorrência, configurou-se uma ampla e diversificada agenda de cooperação para o desenvolvimento, selada pelos vínculos construídos entre os presidentes Lula e Evo Morales. Observou-se uma aproximação fortemente estimulada pelo fato de que ambos fossem líderes políticos com trajetórias comprometidas com movimentos populares identificados com bandeiras de transformação social.

Quando se analisa a cooperação brasileira oferecida à Bolívia, deve-se considerar, portanto, de que maneira esta assistência vem se enquadrando no processo de transformação em curso nesse país. A expressiva sinergia na esfera presidencial durante o período 2006-2010 trouxe consigo um conjunto de novos compromissos que projetaram sobre o relacionamento bilateral a mesma noção refundacional aplicada ao processo local. Ao mesmo tempo em que a cooperação brasileira nesse país expandiu os seus campos de atuação, a quantidade de parcerias e os recursos alocados, se ampliaram as expectativas e as demandas do lado dos parceiros bolivianos quanto à sustentabilidade das ações realizadas.

Não obstante, as bases assimétricas e as complexidades dos temas bilaterais colocam sobre a mesa uma realidade que exige um manejo político-diplomático capaz de equilibrar prudência com magnanimidade. As decisões mais recentes por parte da ABC – de suspensão de diversos projetos de cooperação horizontal nas áreas de formação profissional, proteção florestal e transformação de recursos naturais – vêm comprometendo a segunda parte desta equação.<sup>50</sup> Em grande medida, as carências institucionais e as morosidades burocráticas do lado boliviano terminaram afetando a sustentabilidade do impulso expansivo de parcerias horizontais do lado brasileiro, que cada vez parecem ter ingressado em uma fase parcimoniosa.

Ao lado das espinhosas negociações brasileiras-bolivianas em temas energéticos, ganhou importância a agenda de interconexões fronteiriças – especialmente entre Mato Grosso do Sul e Santa Cruz de la Sierra –, com o incremento das transações comerciais e dos investimentos nas áreas de produção agrícola e industrial.<sup>51</sup> Também se tornou mais expressiva a valorização na Bolívia do papel a ser desempenhado pelo Brasil como alavanca do desenvolvimento local. Não obstante, este reconhecimento não impede a percepção na Bolívia de que a presença do Brasil mereça os mesmos cuidados que outros países que projetam seus interesses e oferecem cooperação. Trata-se de um olhar que tende a esvaziar o sentido solidário das ações de cooperação Sul-Sul do Brasil nesse país.

---

50. Ao longo de 2012, foram suspensos três projetos: Metodologias do Projeto Rondon, Atenção a Hemofílias e Combate à Febre Aftosa. Também se observou a paralisação dos entendimentos relativos à criação de um centro de formação profissional na cidade de El Alto, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

51. No marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), mencione-se a construção da estrada Santa Cruz-Cuiabá, a construção da ponte Benegas-Okinawa, a passagem de fronteira San Matías-Porto Limão e a pavimentação da estrada San Matías-Porto Limão.

Predominam, muitas vezes, preocupações defensivas e soberanistas, compartilhadas pelos diversos setores da sociedade boliviana, que desconfiam do “grande vizinho do Norte” que representa na atualidade a principal ameaça imperial. Em vários contextos, a presença brasileira é mais entendida por suas motivações estratégicas que por laços políticos e motivações desinteressadas. Ao mesmo tempo, fica claro que subsiste um terreno de suscetibilidade no qual o termômetro das tensões bilaterais escala rapidamente em resposta a episódios problemáticos que, de início, fogem à alçada governamental.<sup>52</sup>

De fato, a centralidade do relacionamento com o Brasil para a Bolívia constitui *per se* um fator de poder para os atores governamentais e privados brasileiros. A utilização indevida deste espaço poderá levar o Brasil à prática de um “imperialismo por *default*”. Para alguns setores empresariais brasileiros que operam na Bolívia, a questão da imagem tornou-se uma fonte de preocupação, temendo-se que o Brasil seja identificado como um país subimperialista.

Quando se observa o cotidiano do relacionamento bilateral, percebe-se que todos os desencontros tendem a escalar do lado boliviano e a merecer uma atenção menor por parte do Brasil, o que se traduz na combinação de um elevado grau de sensibilidade com uma crescente indiferença política. O desgaste criado com o episódio do TIPNIS tornou-se ilustrativo de uma vilanização do governo brasileiro – especialmente do BNDES – por parte das organizações sociais, da mídia local e de alguns segmentos das elites locais. A ideia de que o Brasil estaria prestes a acelerar sua penetração econômica no território boliviano “entrando pela Amazônia” é uma das hipóteses mencionadas.<sup>53</sup> O Brasil também é apontado como uma fonte de desequilíbrios internos, seja em função da pujança produzida pelos vínculos agrícolas fronteiriços na região oriental, seja em função do trânsito de recursos financeiros provenientes do narcotráfico, que se beneficia do mercado brasileiro.

---

52. Um exemplo nesse sentido foi o desentendimento gerado pela decisão do senador opositor Roger Pinto – do Partido Plan Progreso Bolívia-Convergencia Nacional –, em maio de 2012, de pedir asilo à embaixada do Brasil em La Paz, por considerar-se um perseguido político e por temer represálias pelas denúncias que havia feito de conexões entre o governo Evo Morales e o narcotráfico. Frente a não obtenção de salvo-conduto para ir ao Brasil, o senador abandonou a embaixada no fim do mesmo ano.

53. Em entrevistas à autora deste texto.

No Brasil, não é sistemática a comunhão de interesses e percepções entre as empresas e o governo no plano internacional. Pode ser útil aplicar aqui uma lógica contrafactual: o processo de internacionalização das grandes companhias ocorreria *com ou sem* as mudanças da política externa? As oportunidades provenientes dos mercados global e regional constituem o principal estímulo para os grandes grupos econômicos brasileiros. Soma-se, ademais, a impressão de que seja maior a funcionalidade da presença de investimentos do Brasil para a diplomacia que o contrário. Ademais, esta mesma presença traz consigo consequências políticas que devem ser manejadas pelo Itamaraty. Na Bolívia, por exemplo, mesmo a Petrobras se viu constrangida a seguir a orientação da diplomacia no momento de maior turbulência produzido pelas políticas nacionalistas de Evo Morales. Questiona-se, por isso, os prós e contras das sinergias político-ideológicas dos anos do governo Lula, considerando-se mais adequada uma visão técnica e pragmática, como a que estaria prevalecendo no presente.

O balanço final é de que há muitas interrogações quanto às implicações da presença regional do Brasil. Se estaria já navegando em um momento imperialista ou subimperialista brasileiro? A evocação de um compromisso com integração regional, baseada na formação de áreas de complementariedade produtiva e parcerias com benefícios recíprocos, poderia transformar-se em um recurso retórico? Se não é assim, qual seria o *interesse comum* dos empreendimentos brasileiros projetados nos países vizinhos? Como lidar com as assimetrias estruturais e impedir que estas se aprofundem? Como se sabe, este constitui um aspecto essencial de processos associativos regionais virtuosos. A cooperação horizontal poderia transformar-se em um recurso atenuante, em um paliativo para enfrentar esta realidade?

Aos questionamentos relativos aos efeitos assimétricos da presença de atores estatais e privados brasileiros na Bolívia, somam-se perguntas sobre os efeitos da mobilização das organizações e dos movimentos sociais brasileiros e latino-americanos, que denunciam as consequências socioambientais da projeção econômica brasileira.<sup>54</sup> Fica claro, portanto, que a presença do Brasil na Bolívia coloca desafios que urgem a construção de respostas que permitam, simultaneamente, reduzir o marco de incertezas e o desconhecimento sobre os riscos políticos trazidos a reboque da projeção regional brasileira.

---

54. Ver Plataforma BNDES (2012).

## REFERÊNCIAS

AGENCIA BOLIVIANA DE NOTICIAS. **Morales recibe dos helicópteros de Brasil y destaca logros em lucha contra el narcotráfico**. 3 oct. 2012.

ANGULO, Oscar. La cooperación internacional al desarrollo en Bolivia. Tendencias, principales actores, posibles escenarios y futuros desafíos. **Centro de Información sobre la Cooperación Internacional**, n. 5 jul. 2012.

BASTOS, Pedro Paulo. A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. **Observatório da economia global**, n. 10, abr. 2012. Disponível em: <[http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO\\_10.pdf](http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO_10.pdf)>.

BOLIVIA. Viceministerio de Inversion Publica y Financiamiento Externo. **Evaluación nacional de la Declaración de París en Bolivia, segunda fase**. La Paz: VIPFE, 2010.

BOLIVIA signs anti-drug deal with US and Brazil. **BBC**, 21 Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-16663728>>

BOLIVIA; CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Bolivia**. La paz, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.caf.com/attach/19/default/2009-operaciones-bolivia.pdf>>.

BOUZAS, Roberto *et al.* **In-depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment**. Barcelona: Observatory of Globalization, 2002. Disponível em: <<http://mkaccdb.eu.-int/study/studies/32.doc>>.

BRASIL, EE.UU. y Bolivia firman acuerdo para reducir coca ilegal. **La Patria**, La Paz, 21 enero 2012. Disponível em: <<http://lapatriaenlinea.com/?nota=95438>>.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Defesa entrega helicópteros para apoiar operações de monitoramento na Bolívia**. Brasília: MD, 3 out. 2012. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/sinopse/2007/Complemento/complemento%2004-10-2012.html](http://www.mar.mil.br/menu_v/sinopse/2007/Complemento/complemento%2004-10-2012.html)>.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Bolívia**. Brasília: MRE, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/bolivia/pdf>>.

\_\_\_\_\_. Agência Brasileira de Cooperação. **Pesquisa de projetos de cooperação Sul-Sul**. [s.d.]. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa\\_projetosctpd.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa_projetosctpd.asp)>.

CAMACHO, Óscar Vega. **Errancias: aperturas para vivir bien**. La Paz: CLACSO, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/coediciones/20110719093841/Errancias.pdf>>.

CARMO, Marcia. Assessor de Lula alerta para crise na Bolívia. **BBC Brasil.com**, 8 maio 2006.

\_\_\_\_\_. Reformas darão mais previsibilidade a Bolívia, Venezuela e Equador, diz Marco Aurélio. **BBC Brasil.com**, 26 mar. 2008.

CARMONA, Antonio Rodriguez. **El Proyectorado**: Bolivia tras 20 años de ayuda externa. España: Intermon Oxfam, 2008.

CASALLAS, Davi. Resumen: YPF, Ciadi y exportaciones de gas. **BN Americas**, 27 abr. 2010. Disponível em: <[http://www.bnamericas.com/news/petroleoygas/Resumen:\\_YPFB,\\_Ciadi\\_y\\_Exportaciones\\_de\\_gas\\_](http://www.bnamericas.com/news/petroleoygas/Resumen:_YPFB,_Ciadi_y_Exportaciones_de_gas_)>.

CASTRO, Augusto César Batista de. **Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul**: bases para uma política de cooperação. Brasília: FAG/MRE, 2011. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/526.pdf>>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Cepal STAT. **Bolívia (Estado plurinacional de)**: perfil nacional sociodemográfico. 2013. Disponível em: <[http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepalstat/Perfil\\_nacional\\_social.asp?Pais=BOL&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_social.asp?Pais=BOL&idioma=e)>.

CEPIK, Marco. Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul: análise de conjuntura. **Observatório político sul-americano**, Rio de Janeiro, n. 4, abr. 2006.

CÉSPEDES, David Choquehuanca. **Bolívia**: hacia la reconstrucción del buen vivir. 23 marzo 2011. Disponível em: <<http://servindi.org/actualidad/41823>>.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Bolivia's Evo Morales named FAO special ambassador for international year of Quinoa**. 11 June 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/148887/icode/>>.

FERNÁNDEZ, Saavedra Gustavo. **Memorando Bolívia-Brasil**. 2012. Mimeografado.

GEOPOLÍTICA: Brasil depende menos do gás boliviano. **Defesa.net**, Brasília, 3 maio 2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/5888/Brasil-depende-menos-do-gas-boliviano>>.

HIRST, Monica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.687).

IBCE – INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. Exportaciones de Bolivia: cifras. **Boletín electrónico bisemanal**, Bolivia, n. 96, 30 enero 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário – Agricultura Familiar 2006. Agricultura familiar ocupava 84,4% dos estabelecimentos agropecuários. **Comunicação social**, 30 set. 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_imprensa.php?id\\_noticia=1466](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1466)>.

LASERNA, Roberto. La política antidrogas en Bolivia, 2003-2009. *In*: TOKATLIAN, Juan Gabriel (Comp.). **La guerra contra la drogas en el mundo andino**. Buenos Aires: Zorzal, 2009. p. 17-50.

LINERA, Álvaro García. El nuevo modelo económico nacional productivo. **Revista de análisis, reflexiones sobre la coyuntura**, 8 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Las empresas del Estado**: patrimonio colectivo del pueblo boliviano. La Paz: VIPFE, enero 2012. Disponível em: <[http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/empresas\\_del\\_estado.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/empresas_del_estado.pdf)>.

MONASTERIUS, Karin; STEFANONI, Pablo; ALTO, Hervé do. **Reinventando la nación em Bolívia**. La Paz: Clacso'Plural, 2007.

PLATAFORMA BNDES. **Contrapontos**: entre o capital e a sustentabilidade –entrevista com Anouk Frank, Both Ends. 19 out. 2012. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/31-destaque/361-contrapontos-entre-o-capital-e-a-sustentabilidade>>.

SEGIB – SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. **Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010**. Madrid: SEGIB, 2010. (Estudios SEGIB, n. 5). Disponível em: <<http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Relatorio de la cooperación Sul-Sul na Ibero-América 2012**. Madrid: SEGIB, 2012.

SILVA, Luis Paulo Batista da. Formação e povoamento da fronteira Brasil-Bolívia. **Revista eletrônica boletim do tempo**, n. 20, 2010. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/producao/artigos/formacao-e-povoamento-da-fronteira-brasil-bolivia/>>.

SILVEIRA, Daniele; COUTINHO JÚNIOR, José. **Integrante do MST boliviano explica sobre a luta pela terra no país**. 28 ago. 2012.

STEFANONI, Pablo. Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales. **Nueva sociedad**, n. 209, mayo-jun. 2007.

SUÁREZ, Rosa Virginia *et al.* **El pequeño productor en el cluster de la soya**: caso cruceño. Santa Cruz de la Sierra: Probioma, 2010.

TABORGA, Juan Ramon Quintana. Bolivia: um destello al final del túnel. **El debate político**, año 1, n. 2, dic. 2004.

UNASUL – UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS; COSIPLAN – CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. **Agenda de projetos prioritários de integração**. nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/WIRfn>>.

URIOSTE, Gustavo M. Evolución y características del sector sojero em Bolívia. *In*: SORUCO, Ximena *et al.* (Orgs.). **Los barones del oriente**: el poder en Santa Cruz ayer y hoy. Santa Cruz de la Sierra: Fundación Terra-Regional Oriente, 2008. p. 173-241. Disponível em: <<http://www.fierra.org>>.



## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BOLIVIA. Ministerio de Planificación del Desarrollo. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. **Evaluación de la Declaración de París, fase 1**. La Paz: VIPFE, 2008.
- BURMAN, Andrés. **Descolonización aymara**. La Paz: Plural Editores, 2011. (Ritualidad y política).
- CONSTITUCIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.bo/>>.
- EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA; BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do agronegócio: 2011/2012 a 2020/2021**. [s.d.]. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Sala%20de%20Imprensa/Publica%C3%A7%C3%B5es/slides\\_materiasF01.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Sala%20de%20Imprensa/Publica%C3%A7%C3%B5es/slides_materiasF01.pdf)>.
- GUZMÁN, Eduardo Sevilla. **Sobre los orígenes de la agroecología en el pensamiento marxista y libertario**. La Paz: Plural Editores, 2011.
- HIRST, Monica. La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas. *In*: CALDERÓN, Fernando. **Escenarios políticos en América Latina: cuadernos de gobernabilidad democrática 2 – trabajos del observatorio regional**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Inserção internacional brasileira: temas de política externa – projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. livro 3, v. 1.
- \_\_\_\_\_. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2012.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Liderazgo regional en América del Sur: tiene Brasil un rol a jugar? *In*: LAGOS, Ricardo (Comp.). **América Latina: ¿integración o fragmentación?** Buenos Aires: Edhasa, 2008.
- LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Vasconcelos Marcelo (Orgs.). **A agenda sul- americana: mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: FUNAG/MRE, 2007.
- LINERA, Álvaro García *et al.* (Coords.). **Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política**. La Paz: Plural Editores, 2005.

MELO, Serafim Carvalho. **Mato Grosso no centro-oeste sul-americano**. Cuiabá: [n.d.], 2005.

SEGIB – SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. **Relatorio de la cooperación Sul-Sul na Ibero-América 2011**. Madrid: SEGIB, 2011. (Estudios SEGIB, n. 6).

## APÊNDICE A

### APÊNDICE A

#### Lista de entrevistados na Bolívia

- 1) Claudio Catejon – representante da Petrobras na Bolívia.
- 2) Oscar Vega Camacho – presidente da Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia.
- 3) Emilio Uquillas – diretor representante do CAF-Bolívia.
- 4) Carola Carmona Morales – economista I do setor fiscal na Subdirección de Política Macroeconómica da Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape).
- 5) Marina Mariscal Ayaviri – subdirectora de política macroeconómica da Udape.
- 6) José Gonzalo Quezada Camacho – diretor-geral da Força Especial de Luta contra o Narcotráfico da polícia boliviana.
- 7) Julio A. Roda Mata – presidente da Cámara Agropecuaria del Oriente.
- 8) Edilberto Osinaga Rosado – gerente-geral da Cámara Agropecuaria del Oriente.
- 9) Patricia Alborta – economista principal do CAF.
- 10) Susana Eróstegui Revilla – diretora executiva da Union Nacional de Instituciones para el Trabajo de Accion Social (Unitas).
- 11) Yoriko Yasukawa – coordenadora residente del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia.
- 12) Adriana L. Espinoza – chefe da Unidade de Nutrição do Ministério da Saúde e Esportes.
- 13) César Guedes – representante do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC).
- 14) Gonzalo Chávez A. – diretor de la Escuela de la Producción y la Competitividad da Universidad Católica Boliviana San Pablo.
- 15) Miguel Angel Crespo – director executivo da Productividad Biosfera Medio Ambiente (ProBioma).
- 16) Colbert Soares Pinto Jr. – cônsul-geral do Brasil em Santa Cruz de la Sierra.
- 17) Victor Hugo Vazquez Mamani – vice-ministro de Desarrollo Rural y Agropecuario.
- 18) Felipe Quispe Quenta – ministro de Medio Ambiente y Agua.

- 19) Carlos Salinas – consultor independente em temas ambientais.
- 20) Jaime Andres Garrón Bozo – chefe da Unidade de Negociação de Financiamento do Ministério de Planificación do Desenvolvimento.
- 21) Daniel Suazo – técnico do Programa Nacional de Câmbio Climático.
- 22) Elba Viviana Caro Hinojosa – ministra de Planificación del Desarrollo.
- 23) Felipe Ladislao Cáceres García – vice-ministro de Defensa Social y Sustancias Controladas.
- 24) Marcel Fortuna Beato – embaixador do Brasil na Bolívia.
- 25) Gustavo Fernandez – ex-chanceler da Bolívia.
- 26) Oscar Angulo – consultor independente.
- 27) Carola Valencia – diretora do Programa de Combate ao HIV do Ministério da Saúde.
- 28) Carlos Suarez – responsável pelo Setor de Integração Regional, do Ministério das Relaciones Exteriores.
- 29) Carlos Sanches – delegado da Policia Federal do Brasil, no Consulado de Brasil em Santa Cruz de la Sierra.
- 30) Jose Ramon Quintana – ministro da Presidência da Bolívia.
- 31) Manuel Adalberto Carlos Montenegro Lopes Cruz – chefe do Setor de Política Externa e Imprensa na Embaixada do Brasil na Bolívia.
- 32) Sergio Paulo Benevides – chefe do Setor de Cooperação Educacional, Técnica, Cultural e Divulgação na Embaixada do Brasil na Bolívia.
- 33) Eduardo Paes Saboia – chefe da Chancelaria da Embaixada do Brasil na Bolívia.
- 34) Rui Antônio Juca Pinheiro – chefe do Setor de Cooperação Educacional, Técnica, Cultural e Divulgação na Embaixada de Embaixada do Brasil na Bolívia.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### **Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

### **Editoração**

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Daniilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araujo (estagiário)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---





### Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

