

Jonatan Pozzobon Müller

**Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE):  
atuação, vetores da trajetória e sentido regional**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação de Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Dr. Prof. Hoyêdo Nunes Lins

Florianópolis-SC

2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Müller, Jonatan Pozzobon  
Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador  
(CONAIE) : atuação, fatores da trajetória e sentido regional  
/ Jonatan Pozzobon Müller ; orientador, Roydo Nunes Lins -  
Florianópolis, SC, 2013.  
185 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. CONAIE. 3. movimento  
indígena transnacional. 4. condicionantes históricos. I.  
Lins, Roydo Nunes. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais. III. Título.

Jonatan Pozzobon Müller

**Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE):  
atuação, vetores da trajetória e sentido regional**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação de Relações Internacionais (PPGRI-UFSC).

Florianópolis, 18 de junho de 2013.

---

Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Mónica Salomón  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Pedro Antonio Vieira  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Ary Cesar Minella  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Paulo Rogério Melo de Oliveira  
Universidade do Vale do Itajaí



Este trabalho é dedicado aos meus pais, em gratidão.  
Ao meu padrinho Marinor Lindenmayr (em memória),  
com enorme saudade.



## **Agradecimentos**

Começo agradecendo às instituições e àqueles que viabilizaram a realização do Mestrado, bem como as etapas desta pesquisa.

Ao meu orientador, professor Hoyêdo Nunes Lins, decisivo para a realização deste trabalho. Estudar o movimento indígena transnacional a partir da ótica das Relações Internacionais é, antes de qualquer coisa, um enorme desafio. Agradeço, primeiramente, por ter aceitado esse desafio. A partir de então, agradeço pela sagacidade e profissionalismo emprestados à pesquisa. Não houve nenhuma reunião na qual eu tenha saído desmotivado ou em dúvida da viabilidade deste trabalho.

À Universidade Federal de Santa Catarina, através do Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais (PPGRI-UFSC). À atual coordenação do PPGRI, professora Mónica Salomón (coordenadora) e professor Pedro Antônio Vieira (subcoordenador), pelo esforço em prol dos alunos. À professora Karine de Souza Silva, pelo belo exemplo de comprometimento, competência e paixão pela docência.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

À Pró-reitoria de Pós-Graduação (PRPG) da UFSC, por ter acreditado na seriedade da pesquisa e pelo financiamento de parte da pesquisa *in loco* no Equador.

Ao professor Ricardo Burgos, pela entrevista esclarecedora e pela hospitalidade que me recebeu em sua casa em Macas-Ecuador.

Às pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que fosse possível concluir essa importante fase da minha carreira acadêmica com êxito.

Aos meus pais, meus exemplos de vida. Eles foram, desde sempre, meus alicerces e, sem dúvida, essa jornada não teria sido completada se eles não estivessem sempre vigilantes. Pelo amor e apoio incondicionais, muito, muito obrigado.

Ao meu tio e padrinho Marinor Lindermayer (em memória).

Ao amigo Daniel Corrêa da Silva, companheiro de inúmeras cervejas e debates acalorados.

Ao Jose Ernesto e Segundo Tapia, por me receberem tão cordialmente em sua casa enquanto estive em Quito e, acima de tudo, por terem me mostrado um Equador que não está descrito nos guias turísticos e nas estatísticas oficiais.



À Bruna Cabral, pela ajuda técnica na formatação final do trabalho, mas, sobretudo, pelos ouvidos “quase sempre” dispostos a ouvir minhas lucubrações. As conversas despreziosas, os passeios, as cervejas e cafés compartilhados durante o período da realização da pesquisa, não raras vezes terminaram no movimento indígena equatoriano. Pela paciência e companheirismo, muito obrigado.



O desenvolvimento da comunidade indígena não deve ser concebido unicamente como um instrumento a serviço do crescimento econômico nem como um corretivo para os desequilíbrios produzidos na sociedade por dito crescimento. A contribuição do desenvolvimento da comunidade ao desenvolvimento global é o de incorporar a esse os setores populares através de uma via estratégica de participação organizada na vontade, decisão e ação, que caracterizam o processo de desenvolvimento como obra dinâmica de toda a sociedade. O desenvolvimento da comunidade é um processo integral de transformações sociais, culturais e econômicas e, ao mesmo tempo, é um método para conquistar a mobilização e a participação popular estrutural, com o fim de plena satisfação às necessidades econômicas, sociais e culturais

(Conferência Interamericana, 1970).



## Resumo

No decorrer das décadas de 1980 e 1990 os regimes corporativistas são substituídos pelos regimes neoliberais na maioria dos Estados latino-americanos. Impõe-se a ideia de direitos individuais frente aos de grupo e liberalizam-se os mercados de terra e trabalho, pondo fim ao ciclo das reformas agrárias e colocando em perigo os direitos sociais e econômicos que se haviam conquistado na etapa corporativista. A perda da terra, dos subsídios e dos programas de desenvolvimento estatais, assim como um novo e renovado impulso capitalista mais agressivo nesse período, colocam em perigo os espaços de autonomia que as comunidades indígenas haviam conseguido assegurar no período anterior.

Destaca-se outro elemento central que explica a força do movimento indígena contemporâneo, sobretudo aquele articulado em torno da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (COANIE): as redes transcomunitárias. Essas redes transcomunitárias se referem ao poder de mobilização nos níveis local, regional, nacional e transnacional. O Estado, os sindicatos, as igrejas e as organizações não-governamentais desempenharam um papel importante como fomentadores dessas redes que colocaram em contato diferentes ativistas e comunidades indígenas antes isoladas.

Ademais, desde a criação do Grupo de Trabalho Para As Populações Indígenas, em 1982, tem-se reconhecido no âmbito das Nações Unidas uma série de instituições específicas para a proteção dos direitos individuais e coletivos desses povos. Entre elas, destaca-se a adoção em 2006, por parte do Conselho de Direitos Humanos, da *Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas*, um marco sem precedentes dentro do direito internacional.

É imerso nesse cenário que esse estudo tem como objetivo investigar as condições históricas conjunturais – locais, regionais e sistêmicas – que desencadearam a organização e mobilização indígena em torno da CONAIE e explicam seu protagonismo social a partir dos anos noventa.

Palavras-chave: Movimento indígena transnacional. CONAIE. Condicionantes históricos.



## **Abstract**

During the 1980s and 1990s corporatist regimes were replaced by neoliberal regimes in most Latin American States. It imposes the idea of individual rights against groups and liberalized land markets and labour, ending the cycle of agrarian reforms and jeopardizing the social and economic rights that had been won in the corporatist stage. The loss of land, subsidies and state development programmes, as well as a new and renewed, aggressive capitalist drive in this period, endanger the spaces of autonomy that indigenous communities had managed to secure in the previous period.

Another central element stands out that explains the strength of the contemporary indigenous movement, especially one revolving around the Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador (COANIE): transcommunities networks. These transcommunities networks refer to the power of mobilization at the local, regional, national and transnational. The state, trade unions, churches and non-governmental organizations have played an important role as promoters of these networks which has brought them in contact with different activists and indigenous communities previously isolated.

Moreover, since the creation of the Working Group for Indigenous Populations in 1982, it has been recognized within the United Nations a number of specific institutions for the protection of individual and collective rights of these people. Foremost among these is the adoption in 2006 by the Human Rights Council and the UN Declaration on the Rights of Indigenous People, a landmark unprecedented in international law.

It is within this scenario that this study aims to investigate the historical cyclical conditions - local, regional and systemic - that led to the organization and indigenous mobilization around CONAIE and explain its social role from the nineties.

Key-words: Transnational indigenous movement. CONAIE. Historical conditions.



## **Lista de abreviações**

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAOI – Coordenadora Andina das Organizações Indígenas

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CERD – Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial  
Das Nações Unidas

CMS – Coordenadora de Movimentos Sociais

CODENPE – Conselho de Povos e Nacionalidades do Equador

COICA - Coordenadora das Organizações Indígenas do Cuenca  
Amazônico

COICE – Coordenadora das Organizações Indígenas da Costa  
Equatoriana

CONACNIE – Conselho de Coordenação das Nações Indígenas  
do Equador

CONAIE – Confederação das Nacionalidades Indígenas do  
Equador

CONFENIAE – Confederação das Nacionalidades da Amazônia  
Equatoriana

CRC - Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas

DRI - desenvolvimento rural integral

ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

ECUARUNARI – Confederação dos Povos da Nacionalidade  
Kichwa do Equador

FARC- Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FEI – Federação Equatoriana de Índios

FEINE – Federação de Indígenas Evangélicos do Equador

FENOCIN – Federação Nacional de Organizações Campesinas,  
Indígenas e Negras

FMI – Fundo Monetário Internacional



FODERUMA – Fundo de Desenvolvimento Rural Marginal

FPQI – Fórum Permanente para as Questões Indígenas

GTPI – Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas

INDA – Instituto de Desenvolvimento Indígena

MAS – Movimento ao Socialismo

MIP – Movimento Indígena Pachakuti

MUPP -NP – Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik  
Novo País

OACNUDH – Programa de bolsas do Alto Comissariado das  
Nações Unidas para os Direitos Humanos

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PRODEPINE – Projeto de Desenvolvimento dos Povos  
Indígenas e Negros do Equador

PROLOCAL – Projeto de Redução da Pobreza e  
Desenvolvimento Local Rural

PRONADER – Programa Nacional de Desenvolvimento Rural

SEDRI – Secretaria de Desenvolvimento Rural Integral

SIISE - Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador

WCIP – Congresso Mundial dos Povos Indígenas



## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ECONOMIA NO EQUADOR E A EMERGÊNCIA DA CONAIE COMO ATOR POLÍTICO E SOCIAL DE RELEVO NO PAÍS</b> .....	<b>29</b>
1.1 BREVE HISTÓRIA ECONÔMICA DO EQUADOR .....	30
1.1.1 <i>Os resíduos do modelo colonial</i> .....	32
1.1.2 <i>O modelo agro-exportador</i> .....	35
1.1.3 <i>O modelo de industrialização pela substituição de importações</i> .....	39
1.1.4 <i>Rumo a um novo modelo modernizado de exportação de produtos primários</i> .....	44
1.2 A SEMENTE DO SISTEMA DE HIERARQUIA E DOMINAÇÃO .....	47
1.2.1 <i>A fronteira étnica</i> .....	51
1.3 A CONAIE E O PACHAKUTIK: OS PARADIGMAS DE ÊXITO DO MOVIMENTO .....	57
1.3.1 <i>Rendimento Eleitoral do Pachakutik</i> .....	69
<b>CAPÍTULO 2. RUMO À MODERNIZAÇÃO DO MODELO DE EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS: A INVESTIDA NEOLIBERAL</b> .....	<b>75</b>
2.1 A INVESTIDA NEOLIBERAL.....	78
2.1.1 <i>Elementos conjunturais da crise</i> .....	93
2.2 PRINCIPAIS RESULTADOS DO AJUSTE ESTRUTURAL.....	98
2.2.1 <i>Liberalização comercial</i> .....	98
2.2.2 <i>Desregulamentação do mercado financeiro</i> .....	99
2.2.3 <i>A abertura e os capitais</i> .....	100
2.2.4 <i>As privatizações e a “modernização” do Estado</i> .....	101
2.2.5 <i>A reforma tributária</i> .....	101
2.2.6 <i>Reformas na política cambial e monetária</i> .....	102
2.2.7 <i>O serviço da dívida externa</i> .....	103
2.3 O SALDO DO AJUSTE ESTRUTURAL NO EQUADOR .....	104
2.4 A MUTAÇÃO PARADIGMÁTICA NO MODUS OPERANDI DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL ENTRE OS ANOS SETENTA E NOVENTA.....	111
2.4.1 <i>O apogeu do neoliberalismo e a etnificação do desenvolvimento rural</i> .....	111
2.4.2 <i>O DRI e o fim do ciclo reformista</i> .....	112
2.4.3 <i>A privatização e as intervenções sobre o meio rural</i> .....	113
2.4.4 <i>A fragmentação do aparato de desenvolvimento e a dispersão paradigmática</i> .....	114



2.4.5 <i>A etnificação do desenvolvimento rural</i> .....	115
2.5 ETNODESENVOLVIMENTO: O BANCO MUNDIAL E O EXPERIMENTO PRODEPINE .....	116
<b>CAPÍTULO 3. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS INDÍGENAS</b> .....	<b>123</b>
3.1 O TEMA INDÍGENA E AS NAÇÕES UNIDAS .....	124
3.1.2 <i>Outras ações relevantes específicas para os povos indígenas</i> .....	130
3.1.3 <i>Outros mecanismos de proteção dos direitos dos povos indígenas</i> .....	132
3.2 A ORIGEM LATINO-AMERICANA DO REGIME INTERNACIONAL DOS DIREITOS INDÍGENAS .....	138
3.2.1 <i>A defesa internacional dos direitos indígenas: a experiência da América Latina</i> .....	140
3.2.2 <i>O Convênio n° 169 da OIT</i> .....	141
3.2.3 <i>O sistema interamericano de direitos humanos</i> .....	142
3.3 DIREITOS COLETIVOS NA CONSTITUIÇÃO DE 2008 E SEU ÂMBITO DE APLICAÇÃO .....	144
3.3.1 <i>Instrumentos internacionais relacionados com os direitos dos povos indígenas</i> .....	148
3.4 PROJETO DE ADOÇÃO DA DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS COMO NORMA VINCULANTE PARA O EQUADOR .....	149
3.5 ALCANCES E LIMITAÇÕES PARA A APLICAÇÃO DOS DIREITOS COLETIVOS NO EQUADOR .....	150
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>163</b>
<b>ANEXO –</b> .....	<b>171</b>
1. CRONOGRAMA HISTÓRICO DO EQUADOR .....	171
2. CHEFES DE ESTADO DO EQUADOR (A PARTIR DE 1960) .....	174



## Introdução

Durante as últimas três décadas tornou-se evidente a emergência na América Latina de diversos atores políticos que têm como “identidade social básica” o indigenismo. São muitos os episódios que mostram isso: a erupção do movimento zapatista e o discurso posteriormente elaborado pelo subcomandante Marcos; a consolidação da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador – CONAIE e seu protagonismo social na luta anti-neoliberal; a intensa mobilização dos aimaras e quéchuas na Bolívia através do Movimento Indígena Pachakuti (MIP) e principalmente do Movimento ao Socialismo (MAS); a organização dos mapuches no Chile; e o papel de alguns líderes de distintos povos amazônicos nas Guianas, Venezuela, Peru e Colômbia. Esse conjunto basta para sugerir a transcendência deste fenômeno. No entanto esta erupção no cenário político se deu de formas muito diferentes e com resultados muito desiguais de país a país.

De fato, a eclosão das organizações indígenas exerceu um poderoso efeito de fascinação em não poucos cientistas sociais e analistas políticos em uma conjuntura na qual, depois do fim da Guerra Fria, a esquerda atravessava uma das crises mais severas de sua história: muitos projetaram suas esperanças nas possibilidades abertas pelas nascentes plataformas reivindicativas emanadas por esse novo sujeito disposto a assumir, segundo se considerava, a missão histórica de transformação social.

No caso do Equador, já no início dos anos noventa, diferentemente de outros países como México, Peru ou Bolívia, os indígenas – articulados fundamentalmente, ainda que não só, em torno da Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) – conseguiram avançar para além da sua caracterização como camponeses e articular um discurso próprio que, ademais, parecia funcionar como espinha dorsal de boa parte do descontentamento acumulado nos setores populares (urbanos e rurais). Embora seja quase óbvio que as reivindicações de caráter puramente classista estivessem presentes, era a retórica identitária que, claramente, dava coesão e unidade aos diferentes atores – muito heterogêneos entre si – que protagonizavam os acontecimentos naqueles tempos de crise nacional.

É imerso nesse cenário efervescente, que este estudo tem como objetivo responder a seguinte questão de pesquisa: quais foram as

condições históricas conjunturais<sup>1</sup> – locais, regionais e sistêmicas<sup>2</sup> – que desencadearam a organização e mobilização indígena em torno da CONAIE e explicam seu protagonismo social a partir dos anos noventa?

A fim de orientar o estudo aqui proposto, diagnosticamos quatro dimensões que, interagindo conjunta e dialeticamente, poderiam explicar a emergência e atuação da CONAIE como um importante ator social. Essas dimensões seriam: i) econômica: refere-se às consequências do ajuste estrutural neoliberal para a sociedade civil em geral e para as populações indígenas em particular; ii) política: relativa à mudança do paradigma dominante no *modus operandi* das políticas de desenvolvimento rural e às vicissitudes dos governos de turno quanto ao tratamento destes para com as populações indígenas. iii) social: tem a ver com a forte presença e atuação da Igreja Católica, pioneira em promover a organização indígena de base, bem como o descrédito generalizado nos partidos políticos tradicionais; e iv) internacional: vinculada à inclusão da “problemática indígena” na agenda de muitas organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas e a Organização Internacional do Trabalho, e a conformação de uma ampla rede de solidariedade transnacional pan-indigenista, sobretudo quanto ao suporte técnico e financiamento de muitas Organizações não governamentais (ONG).

Seria precisamente na interação dessas quatro dimensões, cada uma com suas variáveis próprias, que encontraríamos a explicação mais lógica para responder a pergunta que estabelecemos como balizadora desta pesquisa. Qualquer mudança numa dessas esferas provoca mudanças concomitantes nas demais. Entretanto, devemos ter claros os

---

<sup>1</sup> No tocante à concepção do tempo – a matéria-prima da história – nossa inspiração decorre de Fernand Braudel (2009), que argumenta que a história é a dialética das durações, querendo isto dizer que a história é o conjunto formado pelas mútuas interações de processos ou acontecimentos com diferentes temporalidades (tempo-curto, tempo conjuntural e de larga duração). A duração ou temporalidade é o período entre o surgimento e o desaparecimento de determinado fenômeno, instituição ou processo (econômico, político, social ou cultural). Ao explicar estas ideias para entender um acontecimento como o surgimento da CONAIE, nossa investigação nos levou a relacionar processos políticos, econômicos e sociais com diferentes magnitudes, tanto em sua duração quanto em sua extensão espacial.

<sup>2</sup> Quando falamos em condições históricas locais, regionais e sistêmicas, falamos daquelas condições históricas referentes ao Equador, à América Latina e ao Moderno Sistema-mundo, respectivamente.

limites de qualquer estudo científico; não se pode fazer tudo de uma única vez. Desse modo, alguns aspectos serão priorizados em detrimento de outros. Assim, o primeiro capítulo fará uma breve retrospectiva da história econômica do Equador, o que não deixa de ser uma apresentação do processo histórico no qual foi tomando forma o Estado e a sociedade equatoriana, dando especial ênfase às conjunturas que modificaram a relação entre os índios, o Estado e a sociedade branco-mestiça. Trata-se, portanto, da devida contextualização histórica do surgimento e posterior consolidação do movimento indígena, cuja expressão máxima é a CONAIE.

Em consonância com o primeiro, o segundo capítulo dará especial atenção aos aspectos políticos e econômicos do último quartel de século que determinaram o modelo de acumulação de capital do Estado equatoriano. Nesse momento serão avaliados os reais efeitos do ajuste estrutural neoliberal para a sociedade, bem como as sucessivas crises políticas dos respectivos governos nacionais. Pretendemos, dessa maneira, lançar luz sobre o processo que possibilitou e estimulou a sublevação indígena e a consolidação da CONAIE como um ator preponderante do sistema sócio-político nacional. Não obstante, para os fins almejados nesse trabalho, nossa análise estaria incompleta se não fosse abordada a mutação paradigmática que ocorreu nas políticas que orientavam o desenvolvimento rural durante dito período de ajuste neoliberal.

O terceiro e derradeiro capítulo, por sua vez, investigará especificamente a dimensão internacional do tipo de movimento protagonizado pelos indígenas equatorianos. Assim, será discutido especialmente o modo como a inclusão da “problemática indígena” em organizações internacionais, como é o caso da ONU e da OIT, serviu para criar estruturas de oportunidades políticas, não só ao movimento indígena equatoriano, mas a outros movimentos de diversos países latino-americanos. Procuraremos assim mostrar que a institucionalização dos direitos indígenas no âmbito internacional criou espaços para que estas populações interpelassem seus respectivos governos nacionais, fato este que, em última instância, abriu caminhos a posteriores reformas constitucionais. É precisamente nesse contexto que se insere o reconhecimento dos direitos coletivos, no marco da atual Constituição política do Equador, promulgada em setembro de 2008.

Por fim, cabe mencionar a experiência insubstituível da pesquisa *in loco*, realizada entre os meses de novembro e dezembro de 2012. Esta foi estruturada em três grandes frentes, a saber: a pesquisa e o processamento de toda a informação qualitativa disponível quanto ao

surgimento e consolidação do movimento indígena em geral, e da CONAIE em particular, bem como o estudo das leis históricas que tenham alterado de alguma maneira a relação entre indígenas e o Estado; o trabalho de arquivo, rastreando a história documental de algumas das iniciativas mais destacáveis no universo das políticas indigenistas e do desenvolvimento rural no Equador; e o trabalho de campo, que abarcou desde entrevistas com líderes relevantes do movimento indígena em nível nacional, regional e local, até conversas com experientes pesquisadores que estudam há bastante tempo o tema, além da observação participante em algumas comunidades escolhidas como estudo de caso. Nesse sentido, destacam-se quatro entrevistas que muito contribuíram para a pesquisa como um todo: Severino Sharupi, dirigente da Juventude da CONAIE, na sede da organização em Quito; Pepe Luís Acacho, vice-presidente da CONAIE e recém eleito deputado estadual pelo MUPP-NP, na sede do partido em Macas; Franco Viteri, presidente da CONFENAIE, em Puyo; e, por último, o professor da Universidade Estadual Amazônica, Ricardo Burgos, em Puyo, que ademais é consultor da FAO (Food and Agriculture Organization) e coordenador do Programa para a Conservação dos Bosques (uma iniciativa conjunta do Ministério do Ambiente do Equador e do Banco Alemão de Desenvolvimento).

## Capítulo 1. Evolução histórica da economia no Equador e a emergência da CONAIE como ator político e social de relevo no país

Uma das melhores formas para compreender a situação atual do processo de organização e mobilização política dos indígenas equatorianos é através da revisão do processo histórico no qual foi tomando forma o Estado e a sociedade equatoriana. De certa maneira, é tentar ir contra a corrente a fim de analisar retrospectivamente o “problema do índio”, o que intrinsecamente também abre as portas para a reconstrução do processo de fortalecimento identitário e de mobilização que converteu o movimento indígena equatoriano em um dos mais fortes e ativos do planeta.

Nosso objetivo nesse primeiro capítulo será assinalar processos ou modalidades de acumulação de capital do Estado equatoriano e conjunturas que modificaram a relação entre os índios, o Estado e a sociedade branco-mestiça e que, de alguma maneira, geraram *estruturas de oportunidades políticas*<sup>3</sup>. Buscar-se-á relacionar o processo social, político e econômico do Equador com a trajetória do movimento indígena e a definição identitária dos indivíduos e grupos que o compõem. Assim, cabe destacar que os argumentos que se irão apresentar têm como objetivo final explicar o nível de consolidação do movimento indígena equatoriano, cuja expressão máxima é a CONAIE, no que tange os processos de (re)construção de uma identidade coletiva com caráter estratégico que atua, ora compondo a burocracia governamental, ora à margem da política institucional, desafiando a ordem de dominação por meio de estruturas de mobilização específica que dotam de sentido a ação individual e coletiva.

---

<sup>3</sup> Obviamente que a opressão e a pobreza, por si só, não pressupõem o surgimento de ciclos de ação coletiva, tampouco a emergência de novos atores sociais. Seguindo a linha argumental exposta por Tarrow (1997), o detonante da ação coletiva são as mudanças que ocorrem no conjunto de dimensões consistentes ao entorno político, já que estas mudanças podem fomentar – ou simplesmente facilitar – a ação coletiva de determinado grupo social. Por esse motivo, *o quando* de uma mobilização explica em grande medida o porquê e o como. E esse *quando* foi qualificado como “Estrutura de Oportunidades Políticas”.

## 1.1 Breve história econômica do Equador<sup>4</sup>

*“A história ensina o futuro:  
ignorar os tempos passados é não estar apto a viver os vindouros.”  
Juan Montalvo*

Não se pode entender a economia como ciência sem o seu conteúdo histórico, e os acontecimentos presentes também não são legíveis sem a interpretação do passado. Tanto é assim que na economia a história faz o papel da água na navegação. Por isso não se faz necessário destacar a importância de uma abordagem histórica para compreender a evolução econômica da República do Equador, pois não há economia sem história.

Devemos estar atentos também para o fato de que a economia é uma ciência social e que a história estuda a realidade social ao longo do tempo; assim, uma história econômica deve, indispensavelmente, levar em consideração às exigências sociais de cada momento estudado. É o que se tenta fazer nesta parte do texto: examinar a evolução da sociedade equatoriana, com ênfase nos aspectos econômicos.

Como todos os outros países latino-americanos o Equador, *mutatis mutandis*, passou por várias modalidades de acumulação de capital. Cada um desses modelos estava intimamente associado a certas alianças hegemônicas de grupos dominantes, com uma estrutura própria de Estado e uma configuração especial da política econômica. Não obstante, essas diferentes modalidades criaram formas particulares de relacionamento entre as distintas regiões do país, e, em especial, formas peculiares de articulação com o mercado mundial.

Assim, desde as suas remotas origens o Equador atravessou toda uma série de períodos de apogeu e de crise, refletindo de perto os ciclos das economias capitalistas centrais. Trata-se de um vínculo que não se limita às relações econômicas, mas se completa com todos os elementos — políticos, sociais, culturais — que configuram o poder mundial; um processo complexo que ganhou força à medida que se consolidava e difundia o sistema capitalista, e que a economia equatoriana se integrava ao comércio mundial. É tendo em vista esse horizonte, de interdependência entre as esferas — econômicas, políticas e sociais —, e entre os níveis — nacional e o internacional —, que delimitamos as quatro dimensões apresentadas na introdução a fim de

---

<sup>4</sup> Sobre um cronograma geral da história equatoriana, ver o Anexo 1.

explicar o processo de organização e mobilização indígena que culminaria, no fim do século XX, com a conformação da CONAIE.

As fases de desenvolvimento do Equador, por tratar-se de um país muito vulnerável às imposições do capitalismo mundial, coincidem de forma muito nítida com as flutuações da conjuntura mundial. Em especial, as crises econômicas e sociais testemunhadas no Equador foram produzidas como consequência das crises do capitalismo mundial. Contudo, a relação estabelecida entre o mercado internacional e o Equador não terá as mesmas repercussões na economia do país relativamente às ocorridas em outros países da região, devido a suas características endógenas.

Sem a pretensão de nos estendermos em demasia sobre o assunto, cabe dizer que dividimos a história econômica do Equador em quatro períodos, com limites não claramente delineados no tempo, mas que, ao contrário, apresentam mais de uma sobreposição ou mesmo saltos temporários.

Segue, portanto, a seguinte periodização: depois de superada uma fase prejudicada pelos resíduos coloniais (1), o país assumiu com vigor o modelo de exportação primária (2). Mais tarde do que os demais países latino-americanos, o Equador tentou avançar para a modalidade da industrialização por meio da substituição de importações (3), até chegar, no fim do século XX, ao que se poderia definir como um processo de transição rumo a um retorno à segunda fase, devidamente modernizada: o ajuste neoliberal (4).

Vale dizer que a transferência de uma modalidade de acumulação de capital para outra é determinada também pela dinâmica sociopolítica interna, embora sob grande influência das modificações do capitalismo no âmbito mundial.

Ainda que não seja propriamente nosso objetivo nesse trabalho, é importante ressaltar a interação complexa entre o econômico, o social e o político, em outras palavras, entre a estrutura econômica, as classes sociais e o Estado. Conforme assinalado na introdução, todas as quatro dimensões (a econômica, a política, a social e a internacional) são indissociáveis e juntas conformam um todo simbiótico, cuja modificação em qualquer parte acarreta, obrigatoriamente, uma modificação em outra.

### 1.1.1 Os resíduos do modelo colonial

Começamos este ponto resgatando o que Aníbal Quijano entende por “colonialidade do poder”. Por ora é suficiente dizer que no princípio da vida republicana (após a independência do poder espanhol em 1822, e da separação da Gran Colômbia, em 1830) os herdeiros diretos dos colonizadores se apossaram do poder colonial, situação que, sem qualquer ingerência da Coroa Espanhola, lhes facilitou inclusive fortalecer o seu poder.

Houve assim um desencontro entre a experiência histórica denominada “América Latina” e a configuração eurocentrista da perspectiva dominante, que se impôs, e que procurou ‘ler’ essa realidade [a realidade nacional] como se fosse a Europa: a realidade modernizada dos setores dominantes. Por outro lado, como elemento da mesma complexidade, mantém-se até agora o vício insanável da percepção eurocêntrica do dominante sobre o dominado, que bloqueia a admissão deste dominado como outro sujeito. (Quijano, 2005).

Assim, a colonialidade da qual nos fala Quijano perdurou nos países latino-americanos como base do poder, e ao mesmo tempo como causa da debilidade estrutural. O que explica por que a sorte dos dominados só chega a preocupar realmente os dominantes quando pode afetar os seus interesses. Essa é uma situação que bloqueia historicamente, a possibilidade efetiva da modernidade estrutural e global dessas sociedades.

Assim, a divisão regional do Equador operou segundo os ditames exógenos. A Serra centro-setentrional, tendo Quito como núcleo, se sustentou no regime dos latifundiários e aglutinou a maioria da população. A Costa, especialmente a zona de influência de Guayaquil, encontrou seu eixo no latifúndio vinculado ao comércio exterior, com uma clara redução da pequena propriedade agrícola. A terceira região, a Serra meridional, tendo Cuenca como centro, apresentou um predomínio da pequena propriedade agrícola. Essas regiões não formavam um mercado nacional que as articulassem. Em alguns casos suas relações eram muito mais estreitas com outras regiões fora do país: o Sul da Colômbia com a Serra centro-setentrional; o Norte do Peru com a costa pacífica.

Sobre a baixa coesão territorial, econômica e social do país, Ricardo Burgos assinala que

Historicamente Guayaquil sempre esteve muito mais próxima do Peru do que de Quito. As famílias dos grandes latifundiários e comerciantes de Guayaquil, principalmente aqueles ligados à indústria naval, eram provenientes da capital Lima. A madeira utilizada na construção das embarcações também tinha sua origem nas densas florestas do país vizinho. Do outro lado, a elite quitenha, responsável desde a independência pela administração e gerência política do Estado, via-se mais perto da Colômbia. Já Cuenca, importante cidade andina e berço de boa parte da elite intelectual do país, manteve-se entre ambas, sem conseguir, no entanto, estabelecer vínculos sustentáveis que unissem ambas as regiões. O resultado desse processo era inevitável: um país com baixa coesão territorial e social, em que Costa e Serra mais parecem dois países antagônicos que sub-regiões de um Estado comum (Professor e pesquisador da Universidade Estadual da Amazônia, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 07/12/2012, durante a pesquisa de campo, no Equador.).

Sobre esta aparente bipartição nacional, que opõe de um lado a Serra e do outro a Costa, é interessante o que Acosta (2005, p. 33) destaca:

A despeito de qualquer aparência dualista, o Equador tem uma só estrutura produtiva, que recolhe e articula, conforme as necessidades de acumulação do capital e de fornecimento de mão de obra, as diferentes formas não produtivas, como as políticas e ideológicas. Neste sentido devem ser interpretadas as relações entre a Serra e a Costa. Ligadas funcionalmente pelas exigências do sistema, vão desempenhar papéis diferentes, porém articulados pela mesma lógica da acumulação.

Nas fases de crise as fissuras se acentuarão, visualizando-se a imagem de dois mundos opostos; no entanto, nas épocas de apogeu se

assiste ao retorno, de forma bastante aparente, do caráter estrutural integrado. Neste esquema, “a Serra cumpre sua função em dois níveis. Primeiramente, em termos de uma divisão interna do trabalho, o abastecimento de alimentos para o mercado nacional. Em segundo lugar, se constituiu no reservatório de mão de obra [indígena] ligada aos latifúndios por meio de formas feudais” (Velasco, 1973).

Se o plano econômico é determinante, o político teve uma influência fundamental do lado do controle territorial e social, no qual se sintetizavam os aspectos ideológicos do conflito permanente entre dominação oligárquica e participação cidadã, assim como entre poder central e poderes regionais. Adicionalmente, é preciso considerar aspectos culturais e religiosos, que influíram na “questão regional”, e também o fator étnico, outro complicador, questão essa que será melhor desenvolvida na seção seguinte.

Logo nos primeiros períodos da vida republicana se consolidaram as bases do modelo de acumulação de capital primária exportadora, característico dos países periféricos, marcado pela combinação da exportação de recursos naturais e a importação de insumos e algumas máquinas, além de objetos de luxo destinados aos setores da aliança oligárquica.

Nas primeiras décadas da sua existência como República, o Equador criou as bases que iriam convertê-lo no principal supridor de cacau em nível mundial, especialmente para o mercado da Inglaterra, potência hegemônica da época.

Esta relação de produtor e exportador de bens primários se reproduziu em todos os países da América Latina, assim como em outras regiões do mundo dependente. Foi uma relação que permitiu reduzir os custos da industrialização dos países centrais, mediante a importação a preços baixos de alimentos para a massa crescente de trabalhadores empregados na indústria e de insumos para as suas fábricas (Acosta, 2005, p. 41).

Esta forma de inserção no mercado mundial criou “economias de enclave”, com poucos vínculos entre as diversas regiões do país. O setor pré-capitalista forneceu alguns produtos manufaturados baratos, especialmente têxteis e alimentos processados, para os trabalhadores do setor de exportação primária. No entanto, a forma passiva de participar no mercado internacional provocou o desmantelamento de várias

atividades manufatureiras e artesanais, que tinham se desenvolvido à sombra do sistema monopolístico de controle do comércio exterior por parte do Império espanhol.

Não se pode deixar de registrar a vulnerabilidade da economia, devido a esta forma de participação no mercado mundial. A produção extensiva de cacau, apoiada na mão de obra barata e sem exigências importantes de capital, não representava um esforço maior em termos de tecnologia e produtividade. Por outro lado, a riqueza do solo e a qualidade do produto garantiram ao Equador uma posição preponderante em nível internacional, mas limitaram por sua vez uma inter-relação dinâmica com o resto da economia.

Assim, o controle efetivo das exportações equatorianas estava nas mãos dos países centrais, mesmo quando não se registravam inversões estrangeiras importantes nas fazendas produtoras. A lógica dessa produção, motivada por demanda externa, incorporou o país ao mercado mundial, tardia e passivamente, atando-o às flutuações do preço do cacau. Estes são, como parece claro, pontos fundamentais para compreender o caráter periférico e dependente do capitalismo em países como o Equador (Velasco, 1973).

### *1.1.2 O modelo agro-exportador*

No fim do século XIX o mundo enfrentou uma série de mudanças profundas e vertiginosas. A presença dos Estados imperialistas começou a ser matizada e complementada pela intervenção de grandes empresas — as transnacionais — que, cruzando as fronteiras dos países, projetavam-se internacionalmente em busca de matérias primas baratas ou não disponíveis nos países de origem, de mão de obra abundante e de baixo custo, assim como de mercados potenciais para os seus produtos industriais.

A incorporação definitiva do Equador ao mercado mundial se deu através do notável apogeu da fase cacauceira, que teve início no fim do século XIX; este foi o passo definitivo para inscrever o país na divisão internacional do trabalho. Deste modo, o cacau, que desde a fase colonial estava associado à história social e econômica da Costa, foi o motor da integração com o mercado mundial.

Durante esse período, a Serra não era um conjunto homogêneo. A região central buscou uma maior vinculação com a economia da Costa, enquanto o

Sul conseguiu certa articulação comercial com o exterior, devido à produção de chapéus de palha *toquilla*. De modo geral, a Serra fornecia à Costa produtos agrícolas para consumo interno, além de mão de obra — tudo a preços muito baixos (Acosta, 2005, p. 62).

De qualquer forma, essa foi uma época de fastígio para o país, que apresentou o maior crescimento desde 1830, em particular no período entre 1908 e 1914, fase culminante do auge cacaueteiro. Com uma população estimada em torno de 1,3 milhão de habitantes em 1900, o Equador conseguiu um crescimento do produto interno bruto (PIB) per capita estimado em 2,5%, taxa mais elevada do que a de outros países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Venezuela, que tiveram uma taxa média de 1,9% no período 1900-13. O crescimento equatoriano foi também superior ao dos Estados Unidos (2%), assim como ao de outros países desenvolvidos (França, Alemanha, Japão, Países baixos e Reino Unido) que cresceram em média 1,2%; os países ibéricos (Espanha e Portugal), apresentam expansão de 1,1% (Hofman, 1992).

Todavia, os primeiros sintomas da crise do cacau foram sentidos em 1914 em meio aos preparativos da Primeira Guerra Mundial. Posteriormente, após o término do conflito, registrou-se outra fase crítica na região, com duração muito maior no Equador, afetado por problemas sérios na produção e exportação do “*grano de oro*”.

Nesse período, um acontecimento merece ser destacado. A criação do Banco Central do Equador, em 1927, fez com que o Estado assumisse o monopólio da emissão de moeda, que até então estava em mãos do sistema bancário privado. E desde então o Banco Central passou a desempenhar um papel realmente protagonista na vida econômica do país.

Passada a crise provocada pela Primeira Guerra Mundial, a América Latina seria mais uma vez brutalmente assolada pela Grande Depressão dos anos 1930. A título de comparação, Hofman (1992: 5) traz os seguintes indicadores:

A Grande Depressão dos anos 1930 afetou todos os países da América Latina. Entre 1929 e 1938 o Brasil cresceu 2,5% per capita, a Colômbia 2,1%, a Argentina e o Chile registraram taxas negativas. O Equador, que em 1930 tinha cerca de 2,16 milhões de habitantes, experimentou um

estancamento da sua economia, que havia crescido 1,6% entre 1913 e 1929.

Uma vez estancada a economia cacauceira, o país não encontrou os capitais necessários para fazer a reconversão da estrutura produtiva para a indústria, ou para promover maior tecnificação agrícola. Somou-se a isso a inexistência de um grupo empresarial dinâmico e inovador, que superasse o “facilitário” da produção agrícola extensiva baseada no sistema de latifúndios, viável pelas características nacionais e pela possibilidade de contratar trabalhadores, na sua maioria indígena, com salários miseráveis.

É importante salientar que, desde os primeiros anos do século XX, alguns capitais de vulto passaram a ser aplicados, em alguns casos dando início a projetos relativamente ambiciosos de exploração mineral ou agrícola. Na década de 1930 já tinham sido firmados vários contratos de mineração e exploração de petróleo. Esses grupos demonstraram oportunamente o seu interesse pelas riquezas petrolíferas da região amazônica, mas só no fim da década puderam concretizá-lo. Com base em contrato de agosto de 1937, a Anglo Saxon Petroleum Company Ltd., filial da Royal Dutch Shell, deu início a seus trabalhos (Bocco, 1987).

Embora limitada, a atividade petrolífera provocou uma crise nos mecanismos de produção de certos setores que monopolizavam a mão de obra indígena na Amazônia. Nessa região, sobretudo nos anos da Segunda Guerra Mundial, além das companhias de petróleo trabalhavam empresas vinculadas ao mercado nacional, dedicadas à produção de borracha, balsa e ouro, assim como grupos de missionários evangélicos.

Ao terminar os anos 1940, e com mais força ainda na década seguinte, a produção e exportação de banana resgatou o país de uma fase depressiva. Começou assim uma nova expansão da economia, que alentou as relações externas do Equador. Diferentemente do que aconteceu com o cacau, a ampliação da fronteira agrícola com pequenos e médios produtores viabilizou a ascensão de outros grupos sociais, e até mesmo o surgimento de novos centros urbanos.

Acosta<sup>5</sup> (2005, p. 95) lembra que:

---

<sup>5</sup> Alberto Acosta é economista e cientista político. Em 2007 foi eleito assembleísta nacional pelo Movimiento PAIS. Por ter sido o candidato mais votado na ocasião, exerceu a presidência da Assembleia Nacional Constituinte no ano seguinte. Rompeu com o governo de Rafael Correa em 2011, manifestando abertamente seu descontentamento frente ao autoritarismo do

Finda a Segunda Guerra Mundial, aumentaram as exportações de banana, aproveitando uma série de elementos conjunturais e estruturais que melhoraram substancialmente as vantagens comparativas do Equador. Na América Central houve problemas com a cultura dessa fruta, devido à doença conhecida como “mal do Panamá”, o que fez com que as empresas transnacionais interessadas buscassem novas fontes de abastecimento. A demanda aumentara de forma significativa, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, e entre 1948 e 1952 a companhia United Fruit se ofereceu para assessorar o governo do Presidente Galo Plaza. Em consequência foi adotada uma política que aproveitou a existência de amplas zonas para plantar banana, com mão de obra barata e apoio governamental para a instalação de infra-estrutura.

O impacto da banana na economia equatoriana foi muito maior do que o gerado pelo cacau, décadas antes. A fronteira agrícola foi ampliada, abrindo-se novas áreas de cultivo na Costa; a rede viária se expandiu notavelmente e aumentou a migração da Serra para a Costa; comprovou-se um desenvolvimento acelerado das cidades e certo fortalecimento do mercado interno, baseado na expansão do número de assalariados; bem como o aumento das obras públicas e a diversificação da economia, dada a não monopolização da atividade produtiva, como aconteceu no apogeu do cacau.

Todavia, no início dos anos 1960, outra vez o Equador sentiu as consequências da sua dependência do mercado mundial. Um sinal foi a queda dos preços internacionais do cacau e do café, causando um abrupta perda de reservas, cujas cifras foram muito superiores às entradas de créditos externos. A isso se somou o declínio do *boom* da banana.

Nessas circunstâncias, para poder equilibrar os déficits externos, recorreu-se a empréstimos internacionais. Na realidade o que se pretendia era aproveitar a crescente disponibilidade financeira

---

presidente. Em 2013, concorreu à presidência da República pela Unidade Plurinacional das Esquerdas, coalizão formada por dez partidos, entre eles o Pachakutik. Contabilizou 3.26% do total de votos válidos.

internacional para enfrentar os desafios levantados pelas demandas da sociedade sem ter que aplicar medidas corretivas, que afetariam necessariamente a estrutura da propriedade na agricultura e a indústria ainda nascente, bem como outras áreas da economia.

Em 1958 o país se viu obrigado a recorrer ao FMI. Desde então, à medida que se aprofundava a crise econômica, com a resultante instabilidade política, o Equador recorreu muitas vezes à assistência financeira do Fundo, contratando novos créditos: isto ocorreu em junho de 1961, junho de 1962, julho de 1963, julho de 1964, julho de 1965, julho de 1966, abril de 1969, setembro de 1970 e julho de 1972. O último empréstimo desta série foi tomado poucos dias antes do começo das exportações de petróleo, e só dez anos mais tarde, em 1982, quando o país mergulhou em nova crise externa, voltou-se a recorrer ao FMI (Acosta, 2005).

### *1.1.3 O modelo de industrialização pela substituição de importações*

A longa crise do cacau, que se somou à Grande Depressão, foi superada no Equador por um novo período de intensa exportação: a comercialização da banana, que abriu a porta para toda uma série de mudanças há muito almejada pela sociedade equatoriana. Tanto as alianças sociais e os conflitos de poder como o papel do Estado e o tipo de política econômica se modificaram, precisamente para favorecer os novos grupos dominantes, que viam com preocupação a forma como o Equador estava atrasado no seu desenvolvimento econômico e na aplicação de políticas visando solucionar os problemas do subdesenvolvimento.

Com o objetivo de promover outro modelo de acumulação de capital, especialmente depois do enfraquecimento da exportação de banana, o peso político do Estado foi decisivo para manipular os preços relativos básicos da economia e impulsionar a atividade industrial.

Com os baixos preços dos produtos agrícolas, procurou-se favorecer de forma sistemática uma nova aliança dominante, em especial envolvendo a burguesia industrial e rentista. Esses grupos tiveram a capacidade de ajustar-se, diversificando seus interesses no campo industrial e naturalmente no financeiro, sem descuidar das atividades comerciais (Fisher, 1983).

Da mesma forma começaram a aparecer empresas públicas em diversos campos, tanto pelas exigências do modelo de acumulação como pela inexistência de uma massa crítica de empresários capitalistas inovadores, que pudessem levar a seu termo o processo em andamento. Mais tarde houve outras intervenções estatais em áreas consideradas estratégicas do setor de exportações primárias, especialmente o petróleo.

É importante frisar que até mesmo a reforma agrária insuficiente pode ser concebida como um mecanismo para reduzir o preço das matérias primas usadas pela agro-indústria e dos alimentos consumidos pela população urbana. Tudo isso foi realizado com o claro objetivo de impulsionar o processo de industrialização. Acosta (2005, p. 109) é firme ao asseverar que a própria

Concessão temporária de terra aos camponeses contratados, como parte do seu pagamento por serviços prestados, em 1964, não obedecia a um processo real de redistribuição que buscasse ampliar e dinamizar o mercado interno, mas sim à pressão derivada do próprio processo de reordenação do capital latifundiário que queria concentrar-se em atividades mais lucrativas (a indústria de laticínios, por exemplo), e procurava conseguir uma maior mobilidade para penetrar em outros setores da economia, como o comércio, a construção civil e até mesmo a indústria.

Houve, em 1969, um importante episódio na história nacional equatoriana. Juntamente com os outros países andinos (Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela), o país subscreveu o Acordo de Cartagena, conhecido mais tarde simplesmente como Pacto Andino, depois transformado em Comunidade Andina de Nações. Foi um esforço de integração que, mediante a criação progressiva de um mercado comum dos países membros, procurava recuperar as taxas de crescimento, ampliando a toda a região as políticas nacionais protecionistas próprias do modelo baseado na substituição de importações e na promoção seletiva das exportações (Acosta, 2005).

É interessante destacar que no início dos anos 1970 o Equador recebeu o nível mais alto de investimentos estrangeiros dentre os países da região, chegando a 162,1 milhões de dólares em 1971. Desde então, o investimento estrangeiro não voltou a superar a média dos 100 milhões de dólares anuais. De 1968 e 1971, além do ano 1975, o recebimento líquido de divisas, através de inversões estrangeiras, foi positivo. Ou

seja: o saldo dos investimentos feitos, deduzidos os pagamentos, não foi negativo, como aconteceu em todos os outros anos, desde 1950 até o princípio do terceiro milênio (Hofman, 1992).

Na década de 1970 o Equador reiterou sua ligação com o mercado mundial, como poucas vezes na sua história, não porque tivesse havido uma mudança qualitativa na sua condição de exportador de produtos primários (banana, cacau, café, etc.), mas pelo aumento da receita da exportação de petróleo. A exploração do óleo cru revitalizou a economia do país. Vale lembrar que a exportação total cresceu de menos de 190 milhões de dólares em 1970 para 2.500 milhões em 1981, um aumento de mais de treze vezes.

Depois de pouco mais de um ano de exportação de petróleo, que começou a chegar ao mercado mundial em agosto de 1972, houve um primeiro reajuste significativo no preço do produto, devido à quarta guerra entre Israel e os países árabes, que impuseram um bloqueio ao fornecimento de petróleo a alguns países desenvolvidos. Assim, “a cotação do petróleo cru passou de 3,83 dólares o barril em 1973 para 13,4 dólares em 1974, o que ampliou de forma notável o fluxo de recursos financeiros, facilitando o crescimento acelerado da economia equatoriana” (Acosta, 2005, p. 115).

Para Acosta (2005, p. 116), o aumento exponencial na produção de petróleo causou importantes transformações demográficas e econômicas no país. Ele argumenta:

Quando teve início o apogeu do petróleo, em 1974, a população do Equador se aproximava dos 6,5 milhões, dos quais uma maioria relativa (48,8%) vivia na Costa. A Serra, que perdera a sua hegemonia demográfica, representava 48,2% da população. Entre 1962 e 1974 registrou-se a maior taxa anual de crescimento demográfico: 3,27%. Foi graças à bonança do petróleo, “entre 1972 e 1981 o PIB cresceu a uma taxa média anual de 8%, com índices espetaculares em alguns anos. A taxa média anual de expansão da indústria foi de 10%, enquanto o produto por habitante aumentou de 260 dólares em 1970 para 1.668 em 1981.

No decorrer da década de 1970 o apogeu do petróleo e o endividamento externo maciço provocaram uma gama de alterações no Equador. No entanto, não se pode aceitar que esses foram os dois únicos fatores determinantes. Atuou também um conjunto de fatores

sustentados na dissolução das relações não capitalistas no campo, sobretudo na Serra, a crise da atividade agroexportadora, o crescimento da indústria e o desenvolvimento das exportações de petróleo, que repercutiu em mudanças sociais significativas, na complexidade e expansão do papel do Estado, em um novo processo de urbanização e no surgimento de novos mecanismos de aprofundamento das desigualdades sociais e regionais. Na obra de Carlos Larrea (1991) pode-se encontrar uma visão ampla dessa época de bonança, com a ulterior “crise da dívida externa”.

Não podemos esquecer que, particularmente enquanto durou o apogeu do petróleo, o Estado foi, mais que nas fases anteriores, o ator principal no processo de desenvolvimento. O que, por outro lado, não deve levar a interpretações errôneas: em nenhum momento se instaurou uma administração pública antagonista aos empresários privados.

Mais ainda: dentro do sistema capitalista não existe a contradição radical entre Estado e setor privado, que muitas vezes a mensagem neoliberal quer apresentar, na medida em que o primeiro, pela sua composição social, reflete a correlação das forças prevalecentes na sociedade. Por isso não podemos ignorar as relações existentes no seio do Estado, em cujo âmago se manifestam tendências variadas.

Schmidt (1992, p. 28) descreve muito bem o tipo de agentes econômicos que preponderaram no Equador:

Assim, em lugar de consolidar-se no país um empresariado ágil e inovador, os agentes econômicos mais importantes desenvolveram a cultura econômica característica dos enclaves, que dominou a economia latino-americana: uma oligarquia ociosa, orientada para aproveitar os recursos naturais e humanos através da exploração extensiva.

Neste contexto, a política de industrialização substitutiva e a existência de um tipo de câmbio congelado não nos podem levar a afirmar ingenuamente que se tenha promovido uma política contrária às exportações. O que faltou foi uma política adequada para fortalecer estruturalmente a capacidade competitiva do país e planejar a sua inserção no mercado mundial.

Graças a suas vantagens comparativas naturais e ao baixo custo da mão de obra, o Equador não perdeu terreno no mercado mundial nos anos do *boom* do petróleo. Basta citar as cifras das outras exportações,

que cresceram de forma significativa: a banana passou de 88,2 milhões de dólares em 1971 para 212,8 milhões em 1981; o café, de 36,1 a 102,4 milhões (em 1978 este produto alcançou o ponto mais alto no período: 265,7 milhões); o cacau, de 24,3 para 39,5 milhões (o ponto mais alto foi alcançado em 1974, com 106,6 milhões); os camarões, de 4,4 para 92,8 milhões (Acosta, 2005, p. 129)

Nesse momento devemos abrir um parêntese. Não há dúvida de que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) são atores importantes nas transformações registradas nas últimas décadas no mundo subdesenvolvido. No caso da América Latina, não podemos esquecer também o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sócio menor dos primeiros. São organismos que há bastante tempo têm atuado ativamente, planejando e recomendando políticas econômicas, e por isso é enorme a sua responsabilidade sobre o que aconteceu e ainda acontece nos países pobres.

Destarte, a despeito de todos esses elementos de origem externa, não se pode ocultar, em absoluto, que a crise propagada severamente nos anos 1980 teve origem também dentro do país. No caso do Equador os seguintes aspectos poderiam ser salientados:

- investimentos sobre-dimensionados de muitos projetos iniciados nos anos do petróleo;
- estabelecimento e consolidação de padrões de vida consumistas em pequenos grupos da população;
- compras maciças de armas;
- corrupção;
- transferência para o exterior de recursos financeiros (evasão de capitais);
- remessas de lucros das empresas estrangeiras;
- pagamento crescente de juros e amortização dos créditos concedidos pelo bancos internacionais.

A esta sangria crônica se poderia acrescentar, segundo Sánchez (1995), o que significou a transferência de recursos pela deterioração dos termos de intercâmbio, a perda de capital humano pela emigração, e até mesmo o negócio do narcotráfico, realizado em sua maior parte nos Estados Unidos.

Por tudo isso não se pode afirmar que a crise dos anos vindouros tenha sido provocada pela dívida, pois esta é na verdade apenas uma das manifestações da crise, que tem uma série de elementos próprios, além de outros que já ocorreram em épocas anteriores.

### 1.1.4 Rumo a um novo modelo modernizado de exportação de produtos primários

Devemos advertir, contudo, que nossa intenção nessa parte do estudo é apenas situar o leitor na temática, ou seja, desenhar com traços largos as principais características do quadro econômico equatoriano vigente entre os anos de 1980 a 2000. É bom lembrar que os efeitos desse período caracterizado pela “virada neoliberal” e suas particulares conseqüências para a sociedade civil serão mais profundamente investigados no capítulo seguinte.

Antes de adentrar na análise desta última fase da história econômica do Equador, convém assinalar que poucas vezes no mundo uma proposta ideológica alcançou o nível de globalidade do neoliberalismo: trata-se de uma ideologia, e não simplesmente uma teoria econômica. Essa ideologia se transformou em “pensamento único”. Em conseqüência dessa posição totalitária, a mensagem dominante assegura que “*there is no alternative*”. E dessa perspectiva o ajuste estrutural se difunde pelo mundo, em um claro exercício de poder hegemônico global.

As propostas econômicas vigentes na época, que configuram a lógica e a prática dos ajustes neoliberais, são conhecidas como “Consenso de Washington”<sup>6</sup>, tal como no princípio da década de 1990 John Williamson<sup>7</sup> as denominou, engenhosamente. Essa receita recolhe as medidas ortodoxas do FMI, do Banco Mundial e dos outros organismos multilaterais de crédito (BID, por exemplo), assim como a posição do governo norte-americano e dos conglomerados transnacionais de maior influência mundial.

---

<sup>6</sup> Sem pretender aprofundar os detalhes do Consenso, vale a pena indicar dez componentes básicos dessa receita: i) austeridade e disciplina fiscal; ii) reestruturação da despesa pública; iii) reforma tributária; iv) privatização das empresas públicas; v) administração de um câmbio competitivo; vi) liberalização comercial; vii) desregulamentação do mercado financeiro e abertura da conta de capitais; viii) abertura sem restrições aos investimentos diretos estrangeiros; ix) flexibilização das relações econômicas e trabalhistas; e x) garantia e cumprimento dos direitos de propriedade privada.

<sup>7</sup> WILLIAMSON, John. “What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?” *World Bank Research Observer*. Vol. 15, n.2. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, Agosto de 2000, pp. 251-264.

O receituário neoliberal não deve ser interpretado apenas como conjunto de medidas monetaristas de curto prazo. São posições que fazem parte de uma estratégia global para re-estruturar a economia, dentro da racionalidade do sistema capitalista. Com essa receita se procura criar um “contexto apropriado” para garantir a participação dos países subdesenvolvidos na nova divisão internacional do trabalho, ligadas à globalização, apresentada de forma simplória como se fosse um processo novo, quando na realidade é apenas uma fase do processo de mundialização do capitalismo.

Em pleno quadro inflacionário, desde o exórdio da década de 1980 se tentou enfrentar o problema do aumento dos preços aplicando um esquema recessivo visando reduzir os índices de consumo e investimento, e garantindo os processos de acumulação de capital. Situação que só era viável na medida em que os salários eram deprimidos. Em conseqüência, a participação do fator trabalho na renda nacional caiu de 32% em 1980 para 12,7% em 1990 e 1991, seguindo-se uma ligeira recuperação em 1997, para 13,9%, pouco antes da severa crise do fim do século XX<sup>8</sup>.

Todos esses elementos, no contexto da chamada “flexibilização trabalhista”, comprimiram ainda mais o já limitado mercado interno, que sofreu também com o desemprego crescente e o enfraquecimento sistemático da organização sindical.

Não se pode olvidar que entre os promotores do ajuste, além dos governos nacionais sucessivos, teríamos que mencionar os organismos multilaterais, verdadeiros gestores da política econômica equatoriana, cujo poder e crescente influência, fora de qualquer controle democrático, são indiscutíveis.

O Equador sempre recorreu, em várias oportunidades, ao financiamento do Banco Mundial, cujos empréstimos para “ajuste estrutural” e “ajuste setorial” foram instrumentos poderosos de promoção do neoliberalismo, agravando os seus efeitos já nefastos.

Mas o processo de ajuste estrutural, longe de ser contínuo e ascendente, foi sinuoso e muitas vezes contestado por ampla parcela da população nacional equatoriana. Para Acosta (2005, p. 157):

Os expoentes “naturais” do neoliberalismo – os grupos de poder e seus partidos políticos – não conseguiram consolidar uma posição homogênea

---

<sup>8</sup> Todas as estatísticas dessa e da próxima página foram retiradas do livro de Acosta (2005, p. 182-183).

como projeto hegemônico pela sua falta de visão, sua mediocridade e contradições internas. Nesse contexto, as medidas adotadas inicialmente teriam que ser respaldadas por outras, mais adiante, pois as pressões empresariais e os protestos sociais tornavam mais difícil manter o ritmo de ajuste.

Na verdade, em 1999 o Equador sofreu o retrocesso econômico mais severo da América Latina. Avaliado em dólares, o PIB caiu 31% entre 1998 e 2000, passando de 19.710 milhões a 13.649 milhões, tendo chegado a 13.770 milhões em 1999. O PIB per capita caiu 33% entre 1998 e 2000, passando de 1.619 dólares para 1.079. Em 1999 a política econômica provocou uma desvalorização da moeda nacional de 216% frente ao dólar, uma inflação de 52%, uma queda de 23% no salário real e uma evasão de capitais privados da ordem de 15% do PIB.

Entre 1995 e 2000, o número de pobres mais que duplicou, de 3,9 a 9,1 milhões, crescendo em termos percentuais de 34% para 71%; e de pobres extremos, de 2,1 para 4,5 milhões de pessoas: em termos percentuais, um saldo de 12% para 35%. A porcentagem de crianças vivendo em lares atingidos pela pobreza aumentou de 37% para 75%. Em contraste, a despesa social per capita diminuiu cerca de 22% na educação, e 26% na saúde.

Tudo isso refletiu em uma maior concentração da riqueza: enquanto em 1990 os 20% mais pobres recebiam 4,6% da renda (4,1% em 1995, 2,46% em 1999), os 20% mais ricos recebiam 52% (54,9% em 1995, 61,2% em 1999), segundo dados do SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador), com base na Pesquisa Urbana de Emprego de 1999. Assim, os mais ricos aumentaram em dez pontos percentuais a sua participação na renda nacional.

Em termos concretos, em meados dos anos 1990, antes da grave crise dos anos 1998-2000, seis mil pessoas controlavam 90% do capital das empresas mercantis sujeitas à vigilância da Superintendência de Companhias, e apenas duzentas pessoas dominavam todo o sistema bancário privado, no qual cinco bancos concentravam a metade das operações ativas e passivas. E se medirmos a iniquidade dos salários, veremos que no princípio do século XXI 64,4% dos trabalhadores recebiam menos de 1,5 salários mínimos por mês; 20,4% ganhavam entre 1,5 e 5 salários mínimos, e só 3% recebiam mais de 5 salários (na época: um salário mínimo = 117,6 dólares). Assim, se em julho de 2001 uma família com 1,6 pessoas empregadas recebia um total de 201 dólares, essa quantia só cobria 69% da cesta básica, que valia 291

dólares. Vale lembrar que entre novembro de 1999 e maio de 2000, os anos mais duros da crise, esse déficit chegou a 57%.

Finalizada essa parte inicial onde procuramos relatar de forma bastante pragmática a história econômica do Equador, nossa atenção se voltará de agora em diante para as conjunturas que modificaram a relação entre os índios, o Estado e a sociedade branco-mestiça e que, de uma maneira ou de outra, geraram *estruturas de oportunidades políticas*. Nossa intenção é relacionar o processo social, político e econômico do Equador com a trajetória do movimento indígena no geral e da CONAIE em particular.

## 1.2 A semente do sistema de hierarquia e dominação

Para Francisco Sánchez (2007), a justificação da conquista como uma missão divina de expansão do catolicismo assentou as bases para a criação de um sistema de administração da população não-cristã, com o objetivo de ganhar as almas para o Criador da forma mais eficiente possível. Nesse contexto, o mecanismo mais elaborado para o controle social, político e econômico foram as *encomiendas* encarregadas à Igreja ou aos particulares. Precisamente esta instituição conformou as bases para o posterior desenvolvimento do processo histórico que regeu a relação entre os índios e a sociedade branco-mestiça sob todas suas manifestações.

Num primeiro momento, trata-se de um sistema privado de gestão da população nativa. Entretanto, o paradoxo do sistema ocorre no momento em que, apesar do Estado explorar a população indígena, converte-se ao mesmo tempo em um limite aos excessos dos organismos privados, graças à relação de obrigações mútuas que se estabelece entre a população indígena e o Estado através de mecanismos como o *tributo de índios*. O dispositivo de dominação, que em princípio exibiu conotações religiosas, foi mudando e terminou sendo um sistema baseado nas diferenças étnicas, onde os indígenas ocupavam a parte inferior da escala.

Os séculos de dominação colonial institucionalizaram o sistema e, sobretudo, o inseriram nos imaginários sociais e políticos da população<sup>9</sup>. Com o advento da vida republicana, o sistema se manteve

---

<sup>9</sup> A assunção do rol que se determina a uma pessoa dentro das relações de poder gera que ela mesma se auto-regule. É o que Foucault (1988) define como “poder

como forma de manejo do que as elites conservadoras do país denominam “o problema do índio”, o que resulta surpreendente se tomado em conta que a independência da Coroa espanhola não alterou em maior medida a estrutura de poder que regia o sistema de *encomienda*. A isto se deve somar que a manutenção do dispositivo de dominação resultava bastante lucrativo e eficiente para quem o controlava.

Desde sua gênese em 1830, o Estado equatoriano manteve uma relação tensa e irresoluta com os chamados “povos originários”. Estes eram vistos como um problema e um obstáculo para o progresso, da maneira em que este era entendido pelas elites. Nos múltiplos intentos de “projeto nacional modernizante” que ensaiou o Equador ao longo dos séculos XIX e XX, a solução do “problema indígena”, *mutatis mutandis*, passou por educar-los, é dizer, civilizar-los, submetê-los a um processo pelo qual deixassem de ser índios. Para Sánchez (2007, p. 363), isto reflete a “esquizofrenia de um Estado – e de uma sociedade – que não aceita uma parte de seus componentes, que se envergonha deles e os isola”.

Igualmente a outros Estados da América Latina, o Equador recebeu a influência da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos e baseou seu sistema constitucional no modelo liberal clássico, que parte do princípio de igualdade e faz do cidadão o centro do sistema de direitos (Gargarella, 2004). Este modelo, que esteve vigente ao longo de toda a vida republicana e em todas as constituições que teve o país, converteu-se em outra brecha dentro da relação entre os “nativos” e o Estado. A priori, os indígenas não gozaram de plenos direitos de cidadania devido a distintos mecanismos de exclusão, que se não os marginalizavam diretamente, os deixavam de fora da suposta cidadania porque o grosso da população indígena não cumpria com os requisitos exigidos<sup>10</sup>.

---

pastoral”. A terminologia faz relação ao sistema de controle desenvolvido pela igreja, onde o sujeito não tem que estar constantemente vigiado graças à interiorização de uma série de parâmetros valorativos que o fazem que se autocontrole.

<sup>10</sup> Esta assertiva é fácil de ser corroborada quando analisados os requisitos de cidadania que se exigiam na Constituição de 1830: estar casado ou ser maior de 22 anos, dono de propriedade ou exercer uma profissão sem sujeição a outro e não ser analfabeto. Como é evidente, na época, nenhum indígena cumpria tais determinações.

Sistematicamente os poderes públicos foram se esquivando do “problema do índio” e transferindo sua administração às mãos de particulares. Como assinala Guerrero (1998), com a supressão do tributo de índios em 1857, a população indígena deixa de existir para o Estado e desaparece a relação de obrigações mútuas que os indígenas haviam garantido através do tributo. Este processo fez com que a administração pública do problema do índio fosse um assunto privado e local, um domínio exclusivo da *hacienda* e sua extensão de poder<sup>11</sup>.

Outro mecanismo sistemático de exclusão, dentro da lógica de cidadania, foi a existência de uma legislação para a sociedade em geral e outra especial para as comunidades. Este fato evidencia que o Equador teve historicamente duas categorias de cidadãos e dois tipos de leis, o que torna o Estado o primeiro elemento diferenciador e de exclusão deste grupo social<sup>12</sup>.

Um dos resultados do dispositivo de dominação tem sido que a sociedade equatoriana está atravessada por uma diferença identitária básica, caracterizada pela oposição histórica entre o branco-ocidental e o indígena, que culminou com um conflito de longa duração que se manifesta no racismo e nas sucessivas crises dos modelos e propostas de integração social (Ibarra, 1992). Sánchez (2007) argumenta neste sentido, assinalando que a profunda fronteira social que gera este sistema binário levou distintos setores – dos dois lados da equação – a não reconhecerem o outro como parte constitutiva de um todo societal. Na argumentação de Quijano (2005, p. 107):

Na América, a idéia de raça foi uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista. A posterior constituição da Europa como nova identidade depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo conduziram à elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento e com ela à elaboração teórica da idéia de raça como naturalização dessas relações coloniais de dominação entre europeus e não-europeus.

---

<sup>11</sup> O mesmo Guerrero citado acima destaca que tamanha foi a descentralização sobre o assunto, que o poder central delegou aos municípios a iniciativa de criar legislação específica sobre as relações laborais, por exemplo.

<sup>12</sup> Guerreiro (1997) ressalta que essa questão é paradoxal, porque no próprio discurso de cidadania não pode haver este tipo de classificações dado seu caráter universal.

Historicamente, isso significou uma nova maneira de legitimar as já antigas idéias e práticas de relações de superioridade/inferioridade entre dominantes e dominados. Desde então, demonstrou ser o mais eficaz e durável instrumento de dominação social universal [...] Os povos conquistados e dominados foram postos numa situação natural de inferioridade, e conseqüentemente também seus traços fenotípicos, bem como suas descobertas mentais e culturais.

O sistema de *hacienda*<sup>13</sup>, cuja duração perdurou por boa parte da vida republicana do país, serviu como um mecanismo privado ou semi-privado de administração da população indígena ante a debilidade ou ausência do Estado. A fazenda, como lugar, e o *hacendado*, como hierarca, conformavam o binômio encarregado da administração, controle e divisão dos recursos. Cabe assinalar que a *hacienda* é o eixo central do sistema de dominação étnica. Este modelo funcionou devido à construção de uma fronteira histórica – e de uma ordem simbólica precisa – que atravessou todos os campos sociais e assentou os limites da dominação.

Foi precisamente esse sistema que instaurou uma dicotomia primária no imaginário coletivo, a qual legitimou e organizou os distintos grupos, separando-os em dois grandes e distintos coletivos: os branco-mestiços (cidadãos) e os outros, ou seja, a população indígena. Este antagonismo justificou cotidianamente a superioridade dos primeiros frente aos segundos. Esta fronteira étnica gerou no âmago da sociedade equatoriana um sistema de racismo, o qual, de certa forma permeou o próprio Estado e transcendeu as crises do sistema de *hacienda*, mantendo-se até os dias atuais.

Sobre o assunto, Severino Sharupi (coordenador da juventude da CONAIE, em entrevista concedida pessoalmente ao próprio autor em 04/12/2012, em Quito) é categórico ao afirmar que

---

<sup>13</sup> A *hacienda* é um modelo de submissão social, econômico e político que se baseia no controle dos recursos produtivos e humanos, primeiro através da apropriação de grandes extensões de terra por parte dos *hacendados*, e segundo através da sujeição da mão-de-obra, essencialmente indígena, por meio de um sistema de coesão jurídica e ritual, chamado *concertaje* (Sánchez, 2007: 387). Ainda que a *hacienda* fosse sobretudo serrana, na costa também houve um sistema de plantação que sustentava relações de trabalho muito precárias.

Nunca na história do Equador houve um diálogo respeitoso entre os governos de turno e as associações indígenas. O que havia era muito mais uma cooptação de certas lideranças indígenas do que realmente mudanças estruturais. Os governos eram repressivos, havendo no máximo, e em ocasiões muito pontuais, tolerância para com o movimento indígena e suas demandas. Com o passar dos anos, as formas de repressão foram mudando. Antigamente a repressão era mais direta e brutal. Havia paralelamente à exploração do indígena, um preconceito de base classista e racial. Com o passar dos anos isso foi se tornando mais brando, camuflando-se, porém, o racismo nunca deixou a sociedade equatoriana. Sabemos que quando o capitalismo enfrenta um momento de crise, o sistema precisa mudar suas estratégias, sem deixar, no entanto, de ser hegemônico. Foi precisamente o que aconteceu nas últimas duas décadas do século passado com o neoliberalismo. Mais uma vez o indígena, ao ser contrário, por exemplo, às grandes obras de infra-estrutura e à exploração do petróleo na região amazônica, foi visto como entrave ao desenvolvimento nacional.

### 1.2.1 A fronteira étnica

Como todo mecanismo social, o dispositivo de dominação acima descrito foi se transformando ao longo dos anos. Enquanto algumas características desapareceram, outras se mantiveram, ainda que se manifestem de distintas maneiras. Neste ponto, iniciamos nossa explanação asseverando que a primeira arremetida contra o sistema de *hacienda* foi a Lei de Caridade ou de *Manos Muertas*, expedida em 1908, com a qual foram expropriadas as fazendas das ordens religiosas,

que, a seu turno, passaram a ser propriedade do Estado, para financiar hospitais, asilos e demais obras de assistências sociais.

Esta “nacionalização” da terra manteve o sistema de administração das propriedades preexistentes, que se constituía no arrendamento das fazendas. Os arrendatários se comportavam de acordo com a mesma lógica dos latifundiários e, segundo relatos, inclusive com mais voracidade pela apropriação de recursos que os proprietários. Ainda que tal episódio não represente a incursão do Estado no “problema do índio” de forma decisiva, ele sem dúvida significou o estabelecimento de relações entre a população indígena e o poder público. Um exemplo que expressou bem essa situação era a possibilidade dos trabalhadores das fazendas de se dirigirem ao Estado, através da Junta de Assistência Social, na sua qualidade de proprietário de terra, quando quisessem um intermediário que freasse os abusos dos arrendatários. Conquanto o Estado não estivesse muito disposto a reconhecer as demandas indígenas, cabe mencionar o quão importante significou o mero reconhecimento dos mesmos como interlocutores dotados de relativa autonomia (Sánchez, 2007).

Outra lei importante do período liberal foi a que aboliu a prisão por dívidas em 1918, deixando sem mecanismo coercitivo a relação de trabalho precário denominado *concertaje*, que estava estruturado a partir de empréstimos antecipados aos trabalhadores que, por sua vez, seriam pagos com seu trabalho e de sua família; porém, costumeiramente, as contas sempre favoreciam o emprestador e o sujeito permanecia vinculado à fazenda indefinidamente. Com efeito, esta lei produziu um processo migratório para a costa, região que necessitava de abundante mão-de-obra para trabalhar nos cultivos de exportação (CONAIE, 1989). Não é coincidência que os governos que promulgaram estas leis estavam seriamente vinculados aos produtores da costa, razão pela qual esta lei foi concebida como um mecanismo para liberar a mão-de-obra cativa nas fazendas serranas graças a sistemas como o de *concertaje*.

Um passo de destaque no envolvimento do Estado com a problemática indígena foi a Lei de Comunas de 1937, promulgada no governo do militar de tendências socialistas Alberto Enríquez Gallo. Entre outras coisas, a Lei ofereceu incentivos para a geração de processos organizativos e dotou de cobertura legal as propriedades das comunidades indígenas. “Esta iniciativa por parte do governo representa o primeiro intento sério dirigido à população indígena, pois contribuiu para a criação de um espaço nacional para a administração do conflito étnico que antes estava delegado a poderes locais” (Sánchez, 2007, p. 366).

Resulta interessante a leitura que fazem hoje as organizações indígenas deste processo; para elas, dita Lei foi uma tentativa de controle, por parte do Estado, dos conflitos que estavam eclodindo na zona rural. Numa publicação da CONAIE (1989), a questão é formulada da seguinte forma: “Ante a permanente luta de indígenas e camponeses, o Estado buscou a forma de controlar-nos. Assim, em 1937 se expediu a Lei de Comunas que alterou a estrutura tradicional da comunidade e pôs um marco legal dentro dos cânones do Estado, passando a depender do Ministério do Bem-Estar Social”.

Os seguintes marcos no processo de incorporação do Estado são as reformas agrárias dos anos 1964 e 1973. Não adentraremos a discussão referente às razões e aos efeitos da reforma agrária, à qualidade da terra entregue nem à falta de programas de apoio técnico (esse não é nosso objetivo e sobre o tema há literatura abundante e de qualidade). Nossa intenção, de acordo com a linha de investigação seguida ao longo do trabalho, é mostrar alguns elementos que marcaram câmbios significativos na relação sempre conturbada entre Estado e indígenas.

Embora o alcance efetivo da reforma de 1964 tenha sido bem restringido, serviu para limitar o trabalho precário e repartir entre os trabalhadores terras que pertenciam ao Estado e que estavam em mãos da igreja católica. Com efeito, a consequência desse processo foi a geração de uma vasta gama de modelos organizativos que tinham como objetivo o acesso à terra e o manejo dos recursos disponíveis. Cabe aqui ressaltar que algumas dessas iniciativas organizativas começaram a funcionar de maneira autônoma em relação aos círculos de poder local, tencionando assim padrões de dominação étnica que historicamente haviam sido reiterados.

Foi na segunda Lei de Reforma Agrária que houve uma maior intervenção nos latifúndios improdutivos particulares. Ademais, foi essa lei a base legal do posterior processo de transformações agrárias, até a promulgação da Lei de Desenvolvimento Agrário durante o governo de Durán Ballén (1992-1996). O desmonte da *hacienda* como sistema de dominação econômica, social e política não apenas afetou os latifundiários e a população indígena, mas também representou uma transformação substantiva nas relações políticas, econômicas e sociais dos pequenos povoados branco-mestiços. Por outro lado, as organizações que estavam se formando na zona rural para a gestão do público/comunitário, para a administração dos recursos obtidos pela reforma agrária ou para a ajuda e desenvolvimento das reivindicações por direitos, se converteriam mais adiante em uma nova forma de

controle dos recursos e manejo da estrutura de oportunidades políticas na zona rural.

No que tange às sucessivas leis de reformas agrárias expostas, elas marcam a entrada definitiva do Estado na administração do “problema do índio”, o que reflete na criação de todo um aparato institucional destinado a produzir e gerir políticas públicas específicas para o tema.

É preciso sublinhar que a necessidade dos indígenas, de realizar trâmites burocráticos e manejar leis e regulamentos, contribuiu para que se familiarizassem com os mecanismos de operação do Estado de Direito que lhes haviam sido vetados anteriormente. Nesse ínterim, os povos indígenas foram ganhando consciência de seus direitos como cidadãos e dos mecanismos para exigí-los.<sup>14</sup>

Contudo, foi apenas com a insurreição indígena de 1990 que houve uma mudança radical e abrupta em muitos âmbitos. Os indígenas estavam com sua identidade fortalecida e conscientes de sua capacidade de liderar processos de mudanças. Nessa ocasião, a CONAIE liderou o levante nacional contra a empáfia do então presidente Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992). Até esse momento a estratégia do movimento havia sido o diálogo, mas, diante a intransigência do governo em propor uma solução imediata para os mais de setenta conflitos fundiários que estavam acontecendo naquele mesmo instante, a maioria deles na região serrana, as lideranças indígenas convocaram prontamente uma série de barricadas, marchas e ocupações em todo o país. Nesse sentido, a alternativa escolhida foi criar um momento político para provocar uma negociação.

Existiam, no entanto, outras e mais complexas motivações por trás do levante. Não há números oficiais, mas se estima que mais de um milhão de legítimos representantes dos povos originários do Equador participaram das manifestações iniciadas no dia 28 de maio. Nas palavras de Luiz Macas (1992, p. 7), um importante líder e intelectual do movimento indígena:

---

<sup>14</sup> Iturralde (1995) faz uma leitura otimista do processo de reforma agrária, assinalando seus efeitos de grande envergadura: o campesinato da serra é, definitivamente, desarticulado do sistema de *hacienda* e enfrenta uma relação imediata com o aparato do Estado, simultaneamente, multiplica suas agências e se promovem instrumentos jurídicos e administrativos para tal efeito. A questão indígena, segundo esse autor, vem a ser desde esse momento uma responsabilidade e um interesse inteiramente governamental, baixo a forma de regulamentação da terra e do controle do trabalho.

Foi um levante contra a injustiça, pelo direito a uma vida digna e pela autodeterminação de dez nacionalidades indígenas que lutamos para defender nossos legítimos direitos históricos [...] Constitui um chamado urgente à libertação solidária dos pobres, em busca de uma nova sociedade.

A luta por uma divisão mais igualitária da propriedade rural no Equador estaria presente no levante de 1990 porque sempre esteve no cerne das mobilizações indígenas que tiveram lugar no país desde o período colonial. O direito à terra e ao território<sup>15</sup> é a principal bandeira de luta dos povos originários.

Na medida em que os protestos foram avançando, as exigências dos movimentos indígenas cresceram e culminaram basicamente em quatro frentes: i) reivindicar o reconhecimento étnico dos indígenas como nações; ii) rechaçar a discriminação vigente no país; iii) demandar mais igualdade no acesso aos serviços públicos; iv) e reclamar compensações sociais relacionadas à condição de camponês. A partir destes quatro principais eixos, as exigências indígenas se multiplicavam ao pedir o fim imediato de questões como a inflação galopante, o alto custo dos alimentos de primeira necessidade e a importação de insumos agrícolas. Também reivindicavam mais acesso ao crédito agrário, melhorias na rede viária, obras de infraestrutura nas comunidades,

---

<sup>15</sup> Aqui nos interessa particularmente mencionar o Convênio n° 169 da OIT, ratificada em 1989, posto que foi o primeiro instrumento internacional a incluir o conceito de território plasmado aos direitos indígenas. Sobre o tema da terra e território, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que teve como predecessor o mencionado Convênio n° 169 da OIT, diz o seguinte: art. 25. Os povos indígenas têm o direito de manter e fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares e outros recursos que tradicionalmente tenham possuído ou ocupado (...). Art. 26-1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou outra forma tradicional de ocupação ou utilização (...). 2. Os povos indígenas têm direito a possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional (...). 3. Os Estados asseguram o reconhecimento e a proteção jurídica dessas terras, territórios e recursos. Dito reconhecimento respeitará devidamente os costumes, tradições e sistemas de propriedade da terra dos povos indígenas dos quais se trata.

escolas, hospitais, políticas anti-racistas e a instauração da educação bilíngue (Breda, 2011).

Apesar de colocar a variável étnica por cima de todas as outras, a CONAIE jamais abandonou as propostas classistas. Demandas essencialmente políticas, sobretudo as que se relacionam com o campesinato, estiveram na ordem do dia no levante de 1990. Segundo Ospina Peralta (2010, p. 3):

Para entender as orientações da CONAIE, temos que lembrar que o movimento indígena não é um movimento puro e exclusivamente étnico. Na medida em que a maioria dos indígenas do país é camponesa, a dimensão de classe social constitui um segundo elemento fundamental na definição do movimento. Não deve surpreender, portanto, que o posicionamento das organizações indígenas combine reivindicações socioeconômicas típicas do campesinato com aspirações relacionadas à especificidade étnica dos indígenas (...). O que vemos neste caso é uma luta social cujo sentido político, além de ter sido ostensivo desde o princípio, se fez cada vez mais agressivo.

Depois de nove dias de ocupações, protestos e passeatas, o balanço final foi que, com a exceção de uma ou outra demanda pontual, as exigências do movimento indígena não foram atendidas. Menos ainda as questões de fundo, como o acesso à terra<sup>16</sup> e a reforma constitucional.

É importante destacar que, no âmbito do Estado, os indígenas deixaram de ver na reforma das instituições existentes reais possibilidades de ganho para suas demandas. Nesse sentido, destacam-se uma série de aparatos que a partir desse momento incluíam a variável étnica. Citamos alguns: o Conselho de Povos e Nacionalidades do Equador (CODENPE), o Instituto de Desenvolvimento Indígena (INDA) e a Direção de Educação Bilíngue, entre outros. Há de se destacar que alguns destes contam com representantes das organizações indígenas na sua gestão<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Sobre a evolução da estrutura agrária do Equador (1954-2000), ver anexo tabela I.

<sup>17</sup> Na administração de Abdalá Bucaram se criou um ministério encarregado dos assuntos indígenas, cujo ministro foi um ex-alto dirigente da CONAIE, que

Deve ser destacado que, não obstante a negativa das suas reivindicações, o movimento indígena saiu fortalecido com um poder simbólico que nos anos seguintes transformaria a correlação de forças políticas e sociais no país. Pode-se afirmar que um dos êxitos do ato coletivo de protesto indígena foi o de impor ao cenário político a discussão da questão étnica. Igualmente se modificaram no debate os termos do conflito étnico: passou-se de camponeses a povos e nacionalidades que exigiam direitos coletivos de diferença e a prática de seus direitos de igualdade como cidadãos. Enfim, maio de 1990 gerou um impacto étnico na consciência de todos e a CONAIE assumiu, a partir de então, o protagonismo da resistência anticapitalista no Equador, posição que até o momento pertencia ao movimento sindical e aos partidos tradicionais de esquerda.

### 1.3 A CONAIE e o Pachakutik: os paradigmas de êxito do movimento

O processo organizativo dos povos indígenas tem um longo percurso. Como dado referencial se poderia mencionar que a primeira organização rural equatoriana não tradicional se formou em Cayambe em janeiro de 1926, na paróquia Juan Montalvo. O nome desta organização era Sindicato de Trabalhadores Campesinos de Juan Montalvo, cujo objetivo era defender as terras dos campesinos, elevar seus salários, reduzir o número de tarefas e horas de trabalho, terminar com o trabalho obrigatório não assalariado, exigir um melhor tratamento e por fim aos abusos dos fazendeiros e seus capatazes (Beck, 1999). Outro dado interessante é que seu dirigente, Jesús Gualavisí, representou o sindicato no ato de fundação do Partido Socialista, o que nesse momento já mostrava o vínculo existente entre as organizações urbanas e as campesinas, tendência que tem se mantido até os dias contemporâneos.

Atualmente existem três organizações indígenas de relevância no Equador: a CONAIE, a mais importante delas e que será extensamente investigada adiante, posto que seja de alcance nacional e que opera sob a identidade étnica; a Federação Nacional de Organizações Campesinas, Indígenas e Negras (FENOCIN), que

---

igual a muitos de seus companheiros de governo se viu forçado a abandonar por problemas legais.

inicialmente estava mais centrada no campesino como ator protagonista, mas que recentemente redirecionou seu discurso e estratégia a fim de reforçar o caráter étnico; e a Federação de Indígenas Evangélicos do Equador (FEINE), que une a identidade étnica com a religiosa. Por justiça histórica, cabe mencionar também a Federação Equatoriana de Índios (FEI), organização filiada do Partido Comunista do Equador que, sobretudo durante a primeira Lei de reforma agrária, foi a organização indígena mais poderosa. A crise da FEI se deve principalmente à ênfase no campesinato e, acima de tudo, ao fato que a visão sustentada pelo comunismo não se articulava com as reivindicações mais étnicas que permeavam o movimento.

O antecedente organizativo da CONAIE foi o Conselho de Coordenação das Nações Indígenas do Equador (CONACNIE), surgido em uma reunião entre as organizações da serra e da Amazônia realizada em outubro de 1980<sup>18</sup>. As organizações regionais que estiveram na CONACNIE foram: a organização serrana Equador Richarimui (ECUARUNARI) e a Confederação de Nacionalidades da Amazônia Equatoriana (CONFENIAE). Ambas as organizações têm como característica semelhante o fato, nas suas origens, foram amparadas pela igreja católica, mas com o decorrer do tempo foram se secularizando. A primeira data de 1972 e agrupa a maior parte da população indígena do Equador, e a segunda nasceu em 1980 com caráter de representação regional da Amazônia.

A Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) se fundou no Primeiro Congresso de Nacionalidades Indígenas do Equador, celebrado no mês de novembro de 1986. Participaram do Congresso todas as nacionalidades indígenas do país e todas suas organizações de base. Como eles mesmos assinalam (CONAIE, 1989), a formação da organização nacional foi um salto qualitativo do movimento indígena, tanto que passou de ser uma organização reivindicatória a ser uma organização política.

No que tange ao aspecto organizativo da CONAIE, poderíamos fazer uma analogia com uma boneca russa, que se forma com uma série de partes que não necessitam indispensavelmente das outras, para poder ter uma função e identidade própria, mas que, no entanto formam parte de um todo. A Confederação está conformada por três grandes organizações de caráter regional, o que a credencia a ter cobertura nacional. Das três, a serrana ECUARUNARI e a amazônica

---

<sup>18</sup> A principal fonte informativa utilizada nesta parte do texto é da própria CONAIE (1989), caso a fonte seja outra será expressamente assinalado.



mapa essa região corresponde à parte central, cuja legenda descreve apenas como “Andes”.

Fonte: <http://www.territorioindigenaygobernanza.com>

O que interessa perceber é que, tanto nos espaços da participação institucional como nos espaços das “assembléias populares” e das redes autônomas dos movimentos indígenas, as diferentes organizações que confluem a CONAIE se encontram e negociam ações políticas. Isso ocorre porque o movimento atua cada vez mais sob a forma de rede<sup>19</sup>, que ora se contrai em suas especificidades, ora se amplia na busca de empoderamento político. Afinal:

no combate à exclusão, apresenta-se a necessidade de articular-se a dimensão das condições materiais de existência (desigualdade, pobreza, desemprego, segregação espacial, etc.), com a dimensão das condições simbólica de sua reprodução (estigma, discriminação, desvalorização pessoal e coletiva, etc.) e com as condições políticas decorrentes (subcidadania, desempoderamento, etc.) (Scherer-Warren, 2007, p. 37).

Trata-se, portanto, de traduzir as demandas específicas e particulares em ideários politicamente mais amplos, mas suficientemente inclusivos em relação às desigualdades e discriminações históricas diferenciadas. É a partir de uma nova lógica associativa que a diversidade dos movimentos sociais equatorianos vem se articulando em redes políticas, cuja “ponta da lança” converge em torno da CONAIE, como foi constatado no estudo de Korol (2007, p.7):

Convivem organizações tradicionais, como os sindicatos, centrais campesinas, estudantis, de bairros; movimentos nascidos como resposta à exclusão, ou a partir da luta por reconhecimento; movimentos que reivindicam demandas econômicas ou culturais. Convivem movimentos estruturados de maneira fortemente hierárquica, baseados na separação entre direção e bases; e

---

<sup>19</sup> Segundo Cohen (2003, p. 436). A rede será forte se incluir uma história que persuade e integra seus membros; se abranger estratégias e métodos colaborativos baseados em uma doutrina bem definida; se utilizar sistemas avançados de comunicação e apoiar-se em vínculos sociais e pessoais fortes

outros com dinâmicas de assembleias horizontais, que têm grandes dificuldades para criar um autêntico protagonismo das maiorias, e que tendem a desestruturar-se com facilidade.

O dirigente da juventude da CONAIE (em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 10/12/2012, em Quito) corrobora a citação acima, no entanto faz uma observação importante:

Nosso movimento faz parte de uma ampla e difusa rede de cooperação, nacional e internacional. Sem embargo, isso não significa que constituímos uma aliança formal, bem articulada e permanente. O que acontece é que os diversos setores explorados se unem em determinadas estratégias pontuais, o que, em certos momentos, fortalece o movimento indígena, mas, em outros o enfraquece, pois é preciso negociar e ceder em certas questões para lograr uma agenda comum. Sobre a rede transnacional de movimentos indígenas, por exemplo, estamos articulados simultaneamente com a CAOI (Coordenadora Andina de Organizações Indígenas), via nossa filiada ECUARUNARI, e com a COICA (Coordenadora Indígena da Cuenca Amazônica), via nossa outra filiada CONFENIAE.<sup>20</sup>

A organização não tem sua força apenas na adscrição ideológica e de identidades das bases. Desse modo, a CONAIE e seus desmembramentos captam quase que todos os recursos que se canalizam aos setores indígenas. Na órbita do Estado a instituição está vinculada a instâncias como o Conselho de Nacionalidades e Povos do Equador (CODENPE) ou a Direção de Educação Bilíngüe. O controle destes recursos advindos do governo, manejados de forma estratégica, permite que a organização goze de capacidade de mobilização.

Sem embargo, a grande fonte de financiamento do movimento não é o Estado equatoriano, mas sim a cooperação internacional. Com a

---

<sup>20</sup>Ver mais sobre a CAOI em <<http://www.coordinadoracaoi.org>>; e sobre a COICA em <[www.coica.org.ec](http://www.coica.org.ec)>.

palavra o próprio vice-presidente, Pepe Luís Acacho<sup>21</sup> (em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 06/12/2012, em Macas):

A grande fonte de financiamento do movimento indígena é a cooperação internacional, basicamente as organizações não-governamentais (ONG). Cerca de 70% dos nossos recursos tem essa origem. A ajuda internacional proveniente de organismos internacionais como a OIT, ONU ou BID não é permanente e, se bem existiu no passado, essa foi muito escassa. Além do mais, os recursos provenientes desses organismos internacionais passam primeiro pelas “mãos do Estado” e, somente depois, são canalizadas para as organizações indígenas. A imensa maioria acaba se perdendo na burocracia governamental. O que de fato é repassado não é mais do que migalhas. Com o atual governo de Rafael Correa a situação piorou dramaticamente. O Estado exige nosso apoio político para repassar o dinheiro. Como estamos abertamente em oposição às políticas públicas até aqui implementadas, somos punidos com o não-repasse das verbas. Hoje, mais que no passado, o dinheiro que tem como origem o Estado é condicionado. É uma maneira clara de pressionar o setor indígena para calar-se frente à corrupção e inércia do governo Correa.

Entretanto, Franco Viteri (presidente da CONFENAIE, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 16/12/2012, em Puyo) é bastante crítico em relação à gestão dos recursos financeiros do movimento indígena. Em sua opinião, os indígenas devem aperfeiçoar com urgência o manejo desses recursos:

É importante sermos autocríticos e reconhecermos que muito do dinheiro que dispõe o movimento indígena, sobretudo o amazônico, não é administrado de forma estratégica. É difícil aferir as quantias, mas não seria exagero afirmar que somente cerca de 30% dos recursos financeiros

---

<sup>21</sup> Em 2013, Pepe Luís Acacho foi eleito assembleísta provincial em Morona Santiago (o equivalente ao cargo de deputado estadual no Brasil) pelo Pachakutik.

foram empregos em atividades e programas que realmente trouxeram benefícios concretos às populações indígenas. Somos conscientes que temos muito que avançar nessa matéria, por isso mesmo, o movimento tem destinado bastante energia no que diz respeito à capacitação de recursos humanos. Estamos cada vez mais estudando outras realidades e tentando aprender com movimentos sociais análogos ao nosso, como, por exemplo, intercambiamos experiências com companheiros brasileiros do MST (Movimento dos Sem Terra) e mexicanos do EZLN (Exército Zapatista de Libertação Nacional).

No que diz respeito aos processos de tomada de decisão no âmbito da CONAIE, a organização segue o seguinte modelo: a máxima autoridade é o congresso; a assembleia geral é a sua segunda instância; e em terceira instância está o conselho de governo ampliado, cujo mandato tem duração de três anos e é composto pelo presidente, vice-presidente, e pelos dirigentes do fortalecimento da organização, de relações internacionais, da mulher e família, dos territórios, da juventude, da educação e cultura, da comunicação e da saúde e nutrição.

É interessante sublinhar que, para manter a coesão interna do movimento e o equilíbrio entre as diferentes federações regionais que o conformam, a CONAIE

Construiu ao longo dos anos uma linha orgânica que coagula as principais demandas indígenas. Assim, todos os indígenas que compõem a organização necessitam estar, obrigatoriamente, a favor dessa mesma linha, que expressa em termos largos a luta por liberdade, reforma agrária, cultura, Estado plurinacional e intercultural, enfim, tudo aquilo que é o oposto ao Estado colonial. Deve-se ter claro esse marco: o movimento indígena está caracterizado pela luta permanente contra o capitalismo e sua versão neoliberal. Todas as decisões, portanto, devem ter esse horizonte em vista. Se em algum momento há uma ruptura ideológica, o movimento indígena se fragmenta, fato que já ocorreu antigamente, quando certas frações foram simplesmente banidas da CONAIE (Severino Sharupi, dirigente

da juventude da CONAIE, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 10/12/2012, em Quito).

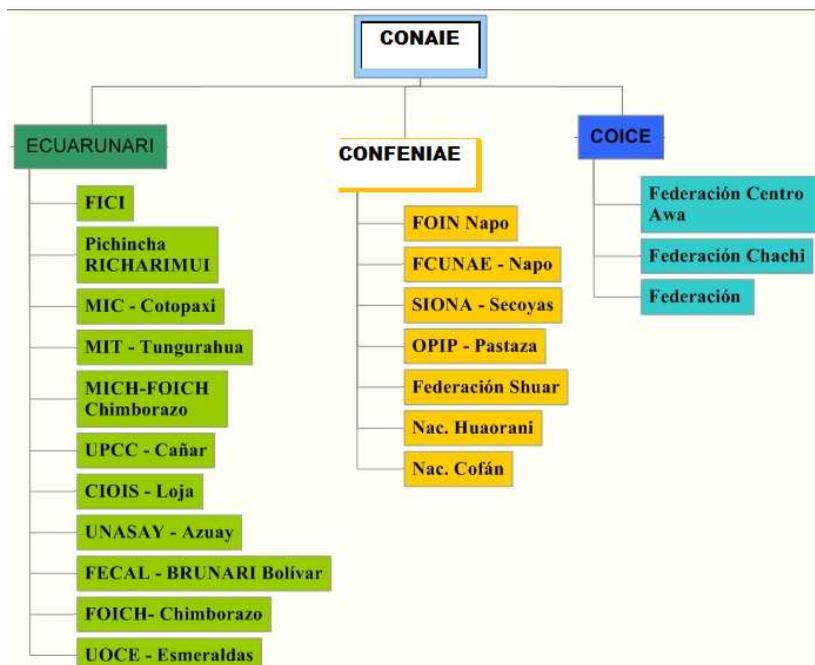
O outro grande eixo da participação política do movimento indígena no Equador é o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País (MUPP-NP). É preciso insistir que este surge única e exclusivamente como braço eleitoral da CONAIE. Historicamente, o que se tem visto ao longo do processo é o aumento da dependência do Pachakutik em relação às organizações indígenas de base.

Vejamos como o próprio Pachakutik se autodefine no artigo I de seu estatuto:

O Pachakutik é um movimento político com estrutura orgânica, plurinacional e democrática com autonomia organizativa e com profundas vinculações com as nacionalidades, povos e movimentos sociais, aberto a participação ativa e combativa de todo núcleo profissional, classista, social ou técnico disposto a englobar-se na luta indeclinável para a consecução e instauração da mudança social.

A formação do Pachakutik respondeu às necessidades de um projeto político concreto e às pressões da conjuntura eleitoral. Sem dúvida as maiores posições pragmáticas foram mentidas, o que quiçá serviu inicialmente como pilar de unidade. Todavia, com o passar dos anos se percebeu uma série de mudanças substantivas, cujo resultado foi um processo sinuoso, causado pela própria diversidade dos atores que aglutinou ao longo da sua trajetória.

ORGANOGRAMA ORGANIZATIVO DA CONAIE



\* Elaborado pelo autor com base em informações obtidas na pesquisa de campo.

As origens do movimento remontam a 1995, no cenário prévio das eleições gerais de 1996. A reforma eleitoral que rompeu com o monopólio de participação eleitoral através dos partidos políticos, reconhecidos como tais no Tribunal Supremo Eleitoral, serviu como um incentivo para que se começassem a formar organizações locais ou regionais com a intenção de participar das eleições, processo que, conforme foi ganhando força, terminou atingindo o nível nacional. A ruptura do monopólio partidista teve um grande impacto simbólico e deixou o caminho aberto a setores que haviam sido alijados dos processos eleitorais tendo em vista o rechaço de que foram objetos pelos partidos.

Deve ser dito que o processo interno que culminou com a participação eleitoral das organizações indígenas ocorreu por meio de intensos debates. Nesse sentido, dois polos antagônicos se formam: de um lado estavam os setores amazônicos que quase sempre tiveram uma visão mais pragmática da política e, de outro lado, os setores da serra

que mantiveram uma posição mais ideológica. Entretanto, com o passar do tempo e com a pressão da conjuntura que impôs aos atores o dilema entre participar ou romper a unidade do movimento, a tensão latente foi diminuindo e chegou-se a um consenso em favor de participar do jogo eleitoral estabelecido. É relevante frisar que essa decisão não enfraqueceu a militância de base do movimento indígena.

Setores sociais e políticos de oposição ao governo de Durán Ballén e de sua “proposta neoliberal” começaram a planejar a possibilidade de participar das eleições porque consideravam que tinham boas oportunidades de êxito. Essa postura essencialmente otimista decorria, por exemplo, da consulta popular de 1994, já que consideraram que o caudal de votos que rechaçou as políticas governamentais poderia se converter em uma boa base de votos para seus candidatos.

Nesse contexto, os setores mais ativos contra a onda neoliberal que varria o país e, sobretudo, contras as privatizações, se agruparam em torno da Coordenadora de Movimentos Sociais (CMS), dos quais os maiores sócios, com maiores volumes de recursos e capacidade de mobilização, eram os sindicatos públicos do setor energético (petróleo e eletricidade). Esses sindicatos exibiam uma forte presença de trabalhadores e usuários da seguridade social e uma série de organizações que, se não eram muito numerosas em membros, eram muito ativas em suas mobilizações: cristãos de base, ativistas de direitos humanos, ecologistas e feministas estavam entre as mais expressivas. Agregou-se, tanto na CMS como no Pachakutik, o engajamento dos chamados intelectuais comprometidos, geralmente associados a Organizações não-governamentais e universidades, que apresentavam em seus currículos uma longa militância de esquerda.

A comunhão de interesses entre a CONAIE, que havia apoiado a candidatura para presidente de Fredy Elhers, e a CMS terminou com o nascimento do MUPP-NP. Visualizando os primeiros nomes dos candidatos podemos ter uma real dimensão das organizações que participaram desse processo: para a presidência apresentou-se Elhers, e o primeiro deputado nacional foi Luis Macas – ex-presidente da CONAIE, seguido na lista por Marcelo Roman –, dirigente dos trabalhadores petroleros. As candidaturas às câmaras provinciais se repartiram de acordo com a força de cada organização; nas provinciais com preeminência de população indígena se apresentaram dirigentes indígenas como candidatos, como são os casos de Leônidas Iza e Miguel Lluco, em Cotopaxi e Chimborazo, respectivamente. Em Pichincha, o candidato foi Napoleón Saltos, um dos intelectuais comprometidos que,

ademais de seu trabalho como professor universitário em Quito, foi coordenador da CMS (Sánchez, 2007, p. 376-377).

Como toda organização, o Pachakutik foi realizando ajustes em sua estrutura de funcionamento e aperfeiçoando seus mecanismos de tomada de decisão; neste sentido, a organização foi experimentando distintas mudanças ao longo de seu processo de consolidação, sobre os quais voltaremos a falar mais tarde. Por ora, a título de hipóteses, podemos pensar em duas razões pelas quais os membros do Pachakutik não viram inicialmente a necessidade de organizar mecanismos de direção. A primeira é que, se fossem estabelecidas estruturas rígidas, se poderiam alterar os tênues equilíbrios entre os integrantes; uma segunda explicação é que, como resultado de sua cosmovisão, tinham que atuar em consequência de seus temores em face à autoridade centralizada e consideravam que as decisões deveriam ser tomadas de modo aberto, horizontal e assembleísta.

O desenvolvimento organizativo do MUPP-NP esteve marcado pela tensão habitual entre os grupos integrantes do movimento, uma construção constante da identidade da organização que tem que ter reafirmada a sua independência ante as arremetidas das organizações integrantes que querem controlar seus rumos. Soma-se a isso, o temor ao exercício do poder e os conflitos de legitimidade que provocam sua lógica de ação social, sendo, todavia, um movimento político.

Conforme crescia o poder do Pachakutik através de sua participação nos espaços estatais de tomada de decisões, mais imperiosa se tornava a questão sobre a tomada de decisões no interior do movimento, tensões que aumentavam pelas pressões de uma CONAIE então presidida por Antonio Vargas, que estava, acima de tudo, mais interessado em aumentar o poder de seu círculo. A intenção de Vargas, defendida por outros dirigentes da organização indígena, era clara: dirigir o Pachakutik desde a CONAIE. Contudo, tal iniciativa esbarrou na resistência de outros agrupamentos da CMS.

Em Agosto de 1999, o Pachakutik organizou seu primeiro Congresso Nacional, no qual, além de afirmar seus postulados e organização, se efetuou um processo de entrega de contas dos integrantes que ocupavam cargos públicos. Nesse cenário, o principal debate girou em torno do antigo dilema que sempre preocupou o movimento: o de opor-se ao poder ao mesmo tempo em que tenta exercê-lo, de ser crítico à autoridade enquanto se é autoridade, enfim, de ser parte do *status quo* enquanto se projeta como uma posição alternativa.

Já o segundo Congresso Nacional do Pachakutik aconteceu entre 14 e 16 de setembro de 2001. Nesta ocasião se fortaleceram os conflitos que ocorriam no interior do movimento. A balança, sem embargo, pesou em favor dos setores indígenas em detrimento da CMS, que via sistematicamente sua força se esvaindo devido ao enfraquecimento dos sindicatos energéticos e dos usuários da seguridade. Uma das razões da ruptura entre os diversos setores que conformavam o Pachakutik foi a integração dos distintos órgãos diretivos do movimento. A CONAIE e as múltiplas organizações que fazem parte dela sempre buscaram fazer valer sua condição de sócio majoritário e a sua maior capacidade de organização e mobilização, sempre mantendo, por consequência, a expectativa de dirigir o Pachakutik, sem que isto implicasse deixar de fora outros setores. A CONAIE estava mesmo interessada no reconhecimento de sua hegemonia como ator social. Com efeito, o atrito e a disputa entre a CONAIE e a CMS sempre estiveram latentes no seio do Pachakutik.

A partir do início de 2003 até abril de 2005, o movimento indígena enfrentou um de seus momentos mais complexos no processo de desenvolvimento organizativo, devido às enormes tensões geradas pela participação de Pachakutik no governo do ex-coronel Lucio Gutiérrez. O estopim da crise foram as decisões de políticas públicas adotadas pelo governo, as mesmas que contradiziam todo o defendido até então pelo candidato e sobre as quais se basearam o pacto da aliança entre o Pachakutik e o Partido Social Patriótico 21 de Janeiro. Estes e outros acontecimentos ocasionaram a saída de membros do Pachakutik do governo e, seis meses depois do início deste, foi a vez da CONAIE declarar oposição a Gutiérrez.

A debilidade política que Gutiérrez estava enfrentando o levou a temer uma oposição mais radical e maciça da CONAIE. A solução encontrada foi então uma clara estratégia no intuito de dividir a organização. Para tanto, Gutiérrez aumentou as políticas clientelistas, cujo melhor exemplo foi a entrega do Ministério de Bem-estar Social ao ex-presidente da CONAIE e dirigente dos indígenas da Amazônia, Antonio Vargas. Com esse ato, Gutiérrez conseguiu cooptar o setor mais pragmático e corrupto do movimento indígena.

Não há como negar que esse duro golpe foi sentido com toda sua força pela CONAIE, que pouco a pouco foi recuperando sua capacidade organizativa graças à liderança de seu antigo dirigente, Luis Macas. Uma vez reestruturada, demonstrou sua força de mobilização ao conclamar suas bases contra a assinatura do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos. A negativa da firma do tratado foi interpretada

pelo movimento como uma vitória expressiva, o que contribuiu em grande medida para sua revitalização.

Atualmente o movimento indígena passa por um sério processo de revisão crítica. As estratégias até então seguidas pela CONAIE e pelo Pachakutik estão em debate, uma vez que os ganhos qualitativos foram bastante limitados. Severino Sharupi (coordenador da juventude da CONAIE, em entrevista concebida pessoalmente ao autor em 10/12/2012, em Quito) considera essa questão da seguinte maneira:

Entre os anos 1980 e 1990, o movimento indígena teve de optar qual a melhor estratégia para continuar sua luta em defesa da efetivação das nossas demandas. Três posições antagônicas foram apresentadas: a primeira era via mobilização, a segunda via armada e a terceira via eleitoral. Em algum momento ganhou a tese eleitoral. Então a criação do partido foi o passo mais lógico. Agora essa estratégia passa por uma análise crítica e nos questionamos se realmente a opção eleitoral foi a melhor escolha, já que os ganhos não foram como esperados. Todavia, deve-se ressaltar que a tendência majoritária é continuar nessa via eleitoral.

### *1.3.1 Rendimento Eleitoral do Pachakutik*

Desde o ano de 1996, em que o Pachakutik apresentou pela primeira vez candidaturas em distintos cargos de eleição, o movimento participou de todas as votações que se convocaram no país, seja com candidatos próprios ou em alianças com outros partidos ou movimentos. Das quatro eleições presidenciais que se realizaram no período estudado, o Pachakutik participou uma vez com candidato próprio e nas outras três forjando alianças: em 1996 e 1998 com Fredy Elhers, candidato que coaginou grandes setores e partidos da esquerda – obtendo boa votação, contudo sem entrar no segundo turno – e, em 2002, quando ocorreu aliança com o Partido Sociedade Patriótica. Nesta ocasião, a presidência da República foi conquistada pelo candidato apoiado Lucio Gutiérrez. Em contraste, a menor votação presidencial foi em 2006, quando se apresentou o então presidente da CONAIE, Luis Macas, como candidato próprio e sem nenhuma aliança com outro partido. Neste caso, o

Pachakutik somente alcançou 2,19% dos votos nacionais (Sánchez, 2007, p.380).

Devido a uma série de fatores conjunturais, é difícil mensurar o real potencial eleitoral do Pachakutik nas eleições presidenciais. Num primeiro momento, deve ser levado em conta que o partido sempre participou por meio de alianças políticas estratégicas, cujas fontes de votos eram muito distintas. Por exemplo, Elhers e Gutiérrez representavam opções atrativas para o eleitorado volátil e indeciso e ambos se configuraram como um voto de protesto. Tampouco seria totalmente correto dizer que o potencial eleitoral do Pachakutik representa apenas 119.577 votos (o equivalente aos 2,19% dos votos válidos), obtidos por Luis Macas em 2006, pois esse ano o movimento atravessa uma crise profunda decorrente da divisão interna, o que abalou a própria identidade da organização e gerou certo ceticismo por parte dos votantes (Sánchez, 2007, p.380).

Nesse sentido, as eleições providenciais e locais oferecem dados mais confiáveis e precisos sobre o real potencial eleitoral do movimento. Deve ser mencionada antes de qualquer coisa a dificuldade do Pachakutik em conseguir uma votação homogênea nacional, e principalmente a enorme dificuldade de penetração na região da costa, chegando inclusive a não ter nenhum candidato em algumas circunscrições. Porém, esta situação é completamente diferente na zona andina e na amazônica, onde o movimento tem obtido seus melhores resultados. Hipoteticamente se poderia argumentar que isso se deve ao fato que de precisamente nestas regiões está concentrado o grosso da população indígena do país, conforme ilustra a Figura 3, bem como ao de que, historicamente, a votação da esquerda tem sido majoritária em ambas as regiões.



Fonte: Conaie, 1989, p. 284

**FIGURA 3 – NACIONALIDADES INDÍGENAS DO EQUADOR**  
(1989)

Dos 205 prefeitos que se elegeram em Equador, o Pachakutik obteve 31 em 2000 e 27 em 2004, repetindo o triunfo consecutivo em 13 municípios, com destaque para Riobamba (capital da província de Chimborazo), Cayambe, Otavalo e Cotacachi. Nota-se que, para os parâmetros do Equador, todos estes são municípios de porte médio.

Nas eleições de 2013, o partido elegeu, de maneira independente, um deputado federal e cinco deputados estaduais, referentes às províncias de Morona Santiago, Bolívar, Cotopaxi, Zamora e Orellana.

### *1.3.2 Em forma de síntese*

Esta seção procurou mostrar as transformações que geraram espaços para a criação e o posterior fortalecimento do movimento indígena equatoriano, com especial ênfase na interação entre o Estado e os indígenas. Pode-se afirmar que o balanço geral do processo é positivo sem ser ótimo, posto que ainda restam temas pendentes na agenda, como a ampliação e efetivação de direitos e outros assuntos relacionados com a cidadania e a melhoria das condições de vida dos setores indígenas, dentro dos quais se encontra a parcela populacional mais pobre do país.

Quanto à organização, como bem lembrou Sánchez (2007), o objetivo primordial e urgente da CONAIE está em superar o conflito de poder entre os indígenas Amazônicos e os da serra, que ultrapassa um puro assunto regional e implica toda uma visão da organização. Nesse

embate se contrapõem uma visão da CONAIE mais próxima a um grupo de pressão cuja faina seria a de obter a maior quantidade possível de recursos do Estado – ainda que isso signifique arrefecer o discurso identitário da organização –, e uma outra visão mais política da Confederação, para a qual não importa o enfrentamento direto ao Estado. A alternância entre as duas frações na direção da CONAIE atenua o projeto político do movimento, enquanto gera divisões internas devido a arremetidas de dirigentes que pretendem beneficiar suas bases de apoio, com práticas por vezes clientelistas.

Sobre esse assunto Ricardo Burgos (professor da Universidade Estadual da Amazônia, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 03/12/2012, em Puyo) argumenta que:

É importante entendermos as disputas internas entre as comunidades pela liderança do movimento indígena e principalmente os antagonismos entre a Serra e a Amazônia equatoriana. Historicamente, as lideranças do movimento indígena são provenientes dos Andes. O que gera certas contradições, já que a maior quantidade de recursos naturais está na Amazônia. Os indígenas da serra são muito mais integrados às estruturas de mercados e tiveram, dado o próprio caráter da colonização, um contato muito mais extenso com a sociedade branco-europeia. Por outro lado, os indígenas amazônicos têm muita dificuldade em adaptar-se à sociedade contemporânea, já que conservam em grande medida suas culturas tradicionais. Ao vislumbrar o futuro, estes últimos almejam um retorno ao passado, a um isolacionismo e comunitarismo puros. Hoje em dia esse tipo de pensamento é incoerente, dado há duas variáveis principais: o crescimento demográfico das próprias populações indígenas (o aumento da expectativa de vida e da natalidade) e a degeneração dos ecossistemas em que vivem. Assim que o conceito reducionista “mundo indígena” omite uma heterogeneidade muito complexa, caracterizada por grandes disputas internas de poder. Disputas que, necessariamente, enfraquecem o poder reivindicatório e organizativo do movimento indígena equatoriano.

O Pachakutik tem vários assuntos pendentes. Em primeiro lugar, é necessário que o movimento redefina seu projeto político, uma vez que os setores indígenas perderam representatividade no organograma do mesmo. É preciso analisar os prós e contras de adquirir uma linha étnica ou que, como até o momento, o movimento siga com um planejamento mais pluralista. Esta redefinição é particularmente importante, pois implica pensar em que tipo de ações o partido busca na eventualidade do exercício do governo, não somente a respeito dos fins, mas também dos procedimentos. Nesse sentido, o debate posterior à crise pela participação no governo de Gutiérrez não foi frutífero.

O próprio dirigente da juventude da CONAIE, Severino Sharupi (em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 10/12/12), formula a seguinte questão como sendo a de maior importância para a CONAIE: como manter a legitimidade da luta contra um Estado concebido historicamente como opressor, ao mesmo tempo em que se participa do jogo político institucionalizado?

Essa é uma contradição que enfrentamos cotidianamente e que no futuro teremos que definitivamente encerrá-la. Porque o movimento indígena tem como objetivo a destruição do Estado de Direito nos moldes em que hoje ele é concebido. O que acontece é que ao fazer parte desse Estado, nós o fortalecemos, o que radicalmente se opõe à nossa estratégia maior. Vimos o que aconteceu no caso do MAS na Bolívia e do PT no Brasil: ambos quando alcançaram a presidência nacional se distanciaram de suas origens mais revolucionárias e promoveram mudanças conjunturais, não estruturais. Esse é o maior perigo para todos os movimentos sociais que optam pela luta institucionalizada. Estamos conscientes do tamanho do dilema. Teremos que repensar nossos métodos de ação até agora utilizados, já que as mudanças através da política institucional foram aquém do que imaginamos.

Em consonância com o pensamento do coordenador da CONAIE, León Zamosc (2007) elabora sua abordagem atento ao impacto do movimento indígena em termos de aprofundamento da democracia. No decorrer da década de 1990, o movimento indígena promoveu a sua participação na política institucionalizada, influenciou as ações governamentais e se converteu em um ator social protagonista nas lutas públicas. No entanto, nos espaços institucionais o movimento teve efeitos mistos. Representou interesses marginais e lhes deu acesso a certas esferas estatais, porém, isso nem sempre trouxe os benefícios que as bases do movimento esperavam. Segundo Zamosc, a tensão entre ser

um movimento social que busca influenciar as políticas públicas através de mobilizações populares e greves, e o acesso direto à política por meio da criação de um partido político, da participação no congresso, nos governos locais e nas agências estatais, é o aspecto que se apresenta como mais contraditório. Assim, o autor revela quão sérias são as dificuldades enfrentadas pelo movimento indígena em seu processo de institucionalização.

\*

\*\*

Em suma, o que pretendemos nesse primeiro capítulo foi revisar o processo histórico no qual foi tomando forma o Estado e a sociedade equatoriana. Buscamos, assim, analisar retrospectivamente o problema do índio, relacionando-o com os processos sociais, políticos e econômicos do Estado equatoriano. Dessa forma, mostramos que o processo organizativo do movimento indígena sempre esteve associado às vicissitudes dos governos de turno, e que a forma pela qual estes se relacionavam com os setores indígenas era preponderante na definição de uma identidade com caráter estratégico que desafia a ordem de dominação por meio de estruturas de mobilização específica.

O segundo capítulo irá focar o *modus operandi* da economia política equatoriana no período que compreende as últimas duas décadas do século XX e a primeira do XXI, mais precisamente entre os anos de 1981 a 2003. Esse período da vida nacional, marcado pela guinada neoliberal, foi precisamente o detonante de uma série de mobilizações indígenas que fortaleceu a identidade étnica e conscientizou esses povos da sua capacidade de liderar processos de mudanças.

## Capítulo 2. Rumo à modernização do modelo de exportação de produtos primários: a investida neoliberal

A pergunta inicial que norteou a pesquisa de que se trata nesta dissertação, sobre as condições históricas conjunturais – locais, regionais e sistêmicas – que desencadearam a formação e a atuação da CONAIE, encaminhou a abordagem na direção de quatro dimensões analíticas principais, cada uma delas representando uma “variável” para o estudo do assunto. Entende-se que a mobilização indígena em torno da CONAIE, quanto a aspectos como emergência e motivação, é iluminada quando se considera a interação dessas quatro variáveis.

Uma dessas dimensões – a econômica – refere-se, precisamente, àquela modalidade de acumulação característica do quarto período que delineamos no primeiro capítulo, na seção intitulada “breve história econômica do Equador”. Na ocasião apenas pincelamos alguns elementos primordiais para situar o leitor. Agora, de forma muito mais detida e profunda, avaliaremos como ocorreu de fato esse processo, que além de econômico é político, obviamente, a fim de elucidar as reais consequências para a economia e para a sociedade equatoriana em geral, e para as populações indígenas em particular.

Deve ser advertido ao leitor que, ao mesmo tempo em que as políticas econômicas neoliberais eram colocadas em marcha, não apenas no Equador, mas na quase totalidade de países latino-americanos, ocorria uma transformação bastante nítida no universo rural andino. Essa transformação, em sintonia com os ditames neoliberais da época, teve a ver com a mutação do paradigma dominante das políticas de desenvolvimento rural, pois, sem ter claro esse fenômeno não é possível entender a proliferação dos novos atores sociais. Foi precisamente nesse contexto que o movimento indígena ganhou musculatura, tornando-se, desde então, a principal força de oposição aos sucessivos governos nacionais.

Como foi sublinhado no capítulo predecessor, antes de analisar especificamente a economia equatoriana, é preciso refletir criticamente sobre a conjuntura internacional, que determinava o *modus operandi* com base na qual a economia precisava funcionar. Todavia, isso não significa eximir de responsabilidade os sucessivos governos nacionais que de maneira sistemática e progressiva foram “coniventes” com dita conjuntura internacional. O ajuste estrutural foi, ora resultado da passividade, ora do estímulo dos governos que acataram os ditames neoliberais propalados através do Consenso de Washington.

Já enfatizamos que para além de uma mera cartilha de recomendações econômicas, o Consenso de Washington converteu-se em uma ideologia dotada de força impositiva. Não temos a pretensão de resgatar suas principais características, tampouco de analisarmos teoricamente seus pressupostos<sup>22</sup>. Não obstante, adiante voltaremos ao assunto, analisando as principais premissas neoliberais dispostas no Consenso de Washington com sua aplicação no caso concreto do Equador.

Queremos nesse momento elucidar que, embora o tratamento da dívida externa não apareça explicitamente no “cardápio” exposto, a aplicação dessa receita tem por objetivo garantir o serviço da dívida externa, cuja renegociação se transformou em alavanca eficaz para impor o Consenso de Washington.

As instituições financeiras internacionais, tendo à frente o FMI e o Banco Mundial, têm sido e são atores fundamentais desse processo. Suas condicionalidades cruzadas são determinantes para a fixação das políticas econômicas. Sem a “aprovação” dessas instituições, dificilmente um país receberá empréstimos e investimentos estrangeiros; essa aprovação passou a ser uma espécie de “selo de garantia” para os investidores.

Segundo Acosta (2005, p. 151), a estabilização e o ajuste não visavam simplesmente reduzir a inflação ou assegurar o crescimento econômico de longo prazo para os países periféricos:

Eram mecanismos destinados a transformar a economia mundial, e que, em primeira instância, garantem os mercados para os produtos dos países centrais. O aumento das exportações desses países serviu para sanear seu balanço de pagamentos e para suavizar a recessão e as altas taxas de desemprego, ao mesmo tempo em que se beneficia da oferta a baixos preços de produtos agrícolas e minerais provenientes dos países empobrecidos.

Ao abandonar uma opção nacional (melhor dito: uma potencial opção nacional<sup>23</sup>), o Equador se integrou (ou aprofundou a sua

---

<sup>22</sup> Sobre as principais diretrizes do Consenso de Washington ver no primeiro capítulo nota de rodapé 6.

<sup>23</sup> Ver no capítulo I a seção “Breve história econômica do Equador”, o subitem “O modelo de industrialização pela substituição de importações”.

integração) no funcionamento da economia global dentro de um esquema passivo que precipita e consolida a transnacionalização. Diferentemente do que algum espírito ingênuo poderia crer, o motor desse fenômeno não foi o simples resultado de uma confabulação internacional empenhada em subjugar as nações mais fracas, mas se explica, e isso é preciso deixar bastante claro, pela lógica objetiva do sistema capitalista, que processa atualmente uma nova forma de reorganização política e econômica do mundo, a globalização neoliberal<sup>24</sup>.

Nesse contexto em particular, para conseguir a desejada reinserção no quadro capitalista internacional, o Estado aceitou na prática a necessidade de tornar competitiva a mão de obra nacional, mediante a depreciação programada do poder aquisitivo dos salários e a maior flexibilização da classe trabalhadora. Aceitou-se assim a “reprimarização” da economia, voltando-se a explorar as vantagens comparativas naturais, aproveitando sua renda elevada, excluindo a possibilidade de instaurar pelo menos um esquema de longo prazo para consolidar aqueles setores produtivos nos quais o país poderia tornar-se competitivo no longo prazo. São consolidadas atividades de baixo perfil tecnológico, em caráter definitivo, com muito pouca ou nenhuma incidência internacional.

Da mesma forma se progride no dismantelamento dogmático do Estado, esgrimindo a espada da sua ineficiência estrutural, quando o que está realmente em jogo, além dos bons negócios oferecidos pelas privatizações, é a eliminação de uma forma de Estado que possa converter-se em um dos eixos do processo nacional de desenvolvimento.

Assim, a partir de uma crítica da modalidade fracassada de industrialização (ver no capítulo I a seção “O modelo de industrialização pela substituição de importações”), abre-se a porta a uma nova modalidade de acumulação primário-exportadora moderna, acompanhada, evidentemente, de um novo Estado, de outra política econômica e diferentes alianças dominantes. Este capítulo busca analisar

---

<sup>24</sup> Nesse estudo o termo globalização refere-se à crescente gravitação dos processos financeiros, econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais de alcance mundial sobre aqueles de caráter regional, nacional ou local. Nossa aceção, portanto, insiste no caráter multidimensional da globalização. Com efeito, ainda que as dimensões econômicas sejam distintas, elas evoluem de maneira concomitante aos processos não-econômicos, que têm sua própria dinâmica, e cujo desenvolvimento, portanto, não obedece a um determinismo econômico.

todos estes elementos, com preponderância àqueles da política econômica, os quais podem explicar em boa medida o porquê do fortalecimento do movimento indígena e sua erupção na década de 1990.

## 2.1 A investida neoliberal

Interrompido o processo de acumulação sustentado por recursos financeiros “fáceis e abundantes”, típico dos anos 1980, e sem as reformas estruturais que seriam indispensáveis, os governos dos Estados latino-americanos precisaram enfrentar a busca dos equilíbrios macroeconômicos, procurando manter com vida o espaço constitucional, que respondia às necessidades da renovada estratégia internacional dos Estados Unidos<sup>25</sup>.

No que diz respeito ao Equador, além da queda dos preços do petróleo, o país teve que enfrentar as inundações do inverno de 1982 e 1983, causadas pelo fenômeno El Niño, que afetaram a produção agrícola e a economia de modo geral. Desde então, o Equador, que até 1981 vinha convivendo com aparente facilidade com o impacto dos problemas econômicos internacionais, começou a sentir em cheio os seus sintomas; mas não exclusivamente por causa das razões naturais já

---

<sup>25</sup> Durante a década de 1970, a expansão do crédito internacional permitiu que as economias crescessem com importantes déficits em conta corrente do balanço de pagamentos, sob estruturas de gastos e preços relativos insustentáveis, que culminaram na crise da dívida. Nos anos 1980, a passagem de uma transferência líquida de recursos positiva a uma fortemente negativa se traduziu numa “década perdida” em matéria de desenvolvimento econômico. A expansão do produto, a uma taxa média anual de 5.6% nos anos 1970, foi sucedida por graves crises externas, fiscais e financeiras, que motivaram uma sucessão de programas de ajuste e estabilização, com forte impacto sobre o crescimento do PIB regional (1.2% ao ano). Nos anos 1990, o renovado mas volátil acesso aos fluxos internacionais de capitais gerou ciclos breves de crescimento interrompidos por períodos de desaceleração ou franca recessão. O resultado líquido foi um crescimento regional instável e medíocre, de 2.9% ao ano, em média, entre 1990 e 2001. Os resultados, notáveis em si mesmos, em matéria de controle fiscal, redução da inflação e aumento da credibilidade das autoridades macroeconômicas não se traduziram, para a maioria dos países da região, em processos de crescimento econômico dinâmicos e estáveis (CEPAL, 2002, p. 135).

citadas, ou pela queda dos preços do óleo cru, mas também por uma série de fatores estruturais externos e internos.

Nesse contexto, o governo presidido por Osvaldo Hurtado Larrea deu início, em 1981, a uma marcha tortuosa de intermináveis ajustes e desajustes. Para entender melhor a evolução do ajuste convém examinar alguns dos fatos mais importantes relacionados com os respectivos governos do período.

### *OSVALDO HURTADO LARREA (1981-1984)*

Com um punhado de colaboradores, Hurtado assumiu a posição de “proprietário da verdade”, como ponta de lança dos ajustes neoliberais.

Devido à sua origem e composição, o Estado se converteu no elemento determinante para a aplicação da nova estratégia econômica. De um lado, moderou as crescentes aspirações sociais surgidas com o fim da ditadura (1972-1979)<sup>26</sup>, enquanto a riqueza petrolífera permitia uma saída que não afetasse as modalidades de acumulação existentes. Por outro lado, favoreceu os grupos econômicos, por exemplo, com a “sucretização” da dívida externa privada equatoriana.

Com essa “sucretização” o que se fez foi converter em sures as dívidas dos agentes econômicos privados<sup>27</sup>, livremente contratadas fora do país, frente ao Banco Central, em condições vantajosas. Ao mesmo tempo, o Banco assumia o compromisso de pagar em dólares os credores internacionais.

A transformação de dívidas privadas em públicas não resultou de uma idéia das autoridades equatorianas: foi uma condição imposta pela FMI e o Banco Mundial, com o argumento (utilizado não só no caso equatoriano) de que o Estado é o melhor gerente para responder por esses créditos.

Em síntese, o ajuste promovido por Hurtado consistiu na redução do déficit fiscal através da diminuição das despesas públicas, particularmente aquelas destinadas a atividades sociais, assim como do subsídio a determinados bens e serviços de amplo consumo. Além disso,

---

<sup>26</sup> Ver em anexo (número 2) a lista completa de presidentes do Equador (a partir de 1960).

<sup>27</sup> Essas operações foram muito importantes para alguns bancos, que atravessavam sérias dificuldades. Por exemplo, o Banco do Pacífico, um dos grandes beneficiários da “sucretização”.

a receita fiscal foi ampliada, com novos impostos ou a elevação dos preços dos bens e serviços do setor público, como os combustíveis derivados do petróleo. Tratou-se do esforço dirigido para sustentar o serviço da dívida externa<sup>28</sup>.

### *LEÓN FEBRES CORDERO (1984-1988)*

O governo social-cristão, que chegou ao poder em 1984 declarando-se publicamente seguidor da ideologia da abertura liberalizadora, prosseguiu no caminho neoliberal prevalecente na época.

Graças à ordenação passageira da dívida externa e a superação dos problemas surgidos com as inundações provocadas por “El Niño”, em 1984 a economia voltou a crescer. Da mesma forma, o aumento da produção agrícola permitiu controlar a inflação, que havia atingido um nível até então desconhecido: 63% em setembro de 1983. No entanto, essa recuperação não trouxe um alívio real para a situação deteriorada da maioria da população, que precisava ajustar-se a uma piora sistemática das condições de vida.

No começo do seu governo, Febres Cordero ampliou ainda mais as condições vantajosas de pagamento da dívida externa “sucretizada”, concedidas pela administração anterior. Sem nos perdermos em maior discussão sobre como se produziu tal subsídio, a verdade é que o Estado, como sucedeu outras vezes nas últimas décadas, atuou como “empresa de reparação” do sistema capitalista, ao assumir (socializar) as perdas e problemas do setor privado. A “sucretização” gerou novas pressões inflacionárias, e esse aumento de preços se converteu em um mecanismo de reação à dívida externa privada, transformada em obrigações denominadas em sucres.

Um episódio importante para a economia equatoriana foi a queda maciça dos preços do petróleo em 1986 (que em um ano despencou de US\$25,90 para US\$12,80 o barril). Neste ambiente, caracterizado por um governo já debilitado politicamente, em agosto de 1986 Febres Cordero aprofundou radicalmente a sua política econômica. A prática empregada foi a mesma de vários outros países da América Latina: endividavam-se as empresas estatais para sustentar o processo de acumulação de grupos financeiros poderosos, e depois, com a alegação

---

<sup>28</sup> Sobre a evolução da dívida externa ver anexo, tabelas 4 e 5. E sobre o percentual do PIB equatoriano destinado à manutenção do serviço da dívida externa em detrimento de outras políticas públicas, a tabela 8.

de que essas empresas eram ineficientes e geravam perdas, procedeu-se à sua privatização.

Os problemas se agravaram com o terremoto de março de 1987, que destruiu o oleoduto trans-equatoriano e obrigou a suspender a produção de petróleo durante cerca de seis meses. Mais uma vez o Equador sofria o impacto da dependência excessiva de um bem primário de exportação<sup>29</sup>.

É preciso aqui por em evidência o marcante desconcerto econômico com que o governo social cristão concluiu o seu mandato, em agosto de 1988: moratória com os bancos privados internacionais, corrupção em todos os níveis e uma sensação de insegurança em amplos setores da sociedade. Seu legado econômico foi pesado: a reserva monetária internacional era negativa em 330 milhões de dólares, a inflação em agosto de 1988 foi de cerca de 6%, correspondendo a 63% anuais, e sua projeção parecia incontrolável. A miséria se expandia na sociedade, cuja média nacional excedia a média latino-americana, o PIB per capita caía paulatinamente e a concentração de renda se agravava<sup>30</sup>.

#### *RODRIGO BORJA CEVALLOS (1988-1992)*

Foram grandes as expectativas geradas pelo governo social democrático. A opinião geral era que o novo governo se enquadraria em um projeto reformista, com os limites e o alcance que isso poderia implicar justamente na hora do apogeu neoliberal em todo o mundo, coincidindo com o desastre do chamado “socialismo real”. Não obstante, esta expectativa não tardou a se desvanecer.

Desde o princípio a equipe financeira e monetária do governo, dominado por pessoas vinculadas aos círculos do grande capital, e que em alguns casos já tinham tido uma atuação destacada durante o governo passado da democracia cristã, voltou a transitar pelos caminhos impostos pela política de ajuste no estilo neoliberal. Isso ratificou a concepção governamental predominante de, por sua essência concentradora e excludente, manter alijados os setores majoritários da sociedade em ralação aos processos de definição das grandes decisões nacionais.

---

<sup>29</sup> Sobre a os produtos que compõem a pauta de exportações equatoriana, ver em anexo tabela 3.

<sup>30</sup> Sobre a queda gradativa do PIB per capita e outros indicadores macroeconômicos, ver anexo tabela 7.

Alcançar o equilíbrio macroeconômico quase chegou a se converter em um substituto do desenvolvimento econômico e social, ao qual se deveria chegar mais tarde, de forma espontânea (segundo o argumento neoliberal), como resultado da própria estabilização. Nesses anos, as políticas monetária e cambial, pela sua flexibilidade e rapidez de resultados, foram as ferramentas mais importantes sobre as quais recaiu grande parte do peso da tarefa de equilibrar a economia, e mesmo para eliminar qualquer elemento de distorção externa.

Por outro lado, apesar da inesperada disponibilidade de recursos (pelo menos duzentos milhões de dólares) resultantes dos notáveis aumentos dos preços do petróleo, devido à guerra do Golfo Pérsico, o governo não conseguiu reativar a economia.

Não surpreende, portanto, que embora este governo tenha conseguido controlar algumas variáveis macroeconômicas desajustadas pelos excessos do período de Febres Cordero, as dificuldades econômicas das massas se agravaram e a inflação não foi controlada. Os níveis de miséria, indigência, desnutrição e desemprego pioraram. “Uma análise da evolução do salário leva à conclusão de que o governo que mais comprimiu os salários reais foi o do Dr. Rodrigo Borja”<sup>31</sup> (Maya, 1993, p. 83).

Os esforços realizados no campo social, dentro do que se qualificou pomposamente como “pagamento da dívida social”, não chegaram a afetar o cerne do problema. Tratou-se, simplesmente, da aplicação das conhecidas políticas econômicas programadas para incrementar as taxas de lucratividade do capital, com base em maiores índices de exploração da mão de obra, procurando manter a relação existente com o capital financeiro internacional.

Nessas condições, a focalização dos serviços sociais para atender os mais necessitados converteu-se a partir de então em um novo elemento da estratégia neoliberal. Até aquele momento, o alto custo social implicado no ajuste era visto quase como inevitável, embora se procurasse disfarçá-lo, apresentando-o como algo naturalmente temporário.

É interessante notar que nesta época, enquanto o movimento sindical recuava (tendo exibido algum poder até a década de 1980), o movimento indígena ganhava força, e nos anos vindouros se transformaria em um ator importante da vida nacional. Esse movimento contava com a adesão dos setores médios urbanos, dos camponeses não

---

<sup>31</sup> Para uma visão da progressiva queda do salário nominal e real, ver anexo tabela 8.

indígenas, pequenos empresários, operários, trabalhadores informais e até mesmo migrantes. Todos ao final, usando a terminologia de Warren (2007), conformavam, como conformam, redes de redes de movimentos sociais, multi-identitárias e multissetoriais, translocais e, por vezes transnacionais, como é no caso da CONAIE.

Para concluir a análise deste período de ajustes sinuosos e incompletos, talvez seja conveniente concentrar-nos outra vez em uma comparação internacional, sobretudo porque, ao começar a década de 1990, o Equador alcançou uma posição destacada, só que figurando entre as piores. Entre 1980 e 1989 a taxa média anual de “crescimento” foi de - 0,7%, a pior do mundo, em termos médios. Em conjunto, os países da América Latina “cresceram” (ou seja, se empobreceram) - 0,6%; os asiáticos, + 5,9%; os ibéricos, + 1,9%; os países desenvolvidos, +2,1%; os Estados Unidos da América, +2,2%. A relação entre a renda per capita do Equador e a dos Estados Unidos caiu de 22% (o valor mais elevado, alcançado em 1980) para 17% em 1989, inferior em dois pontos ao de 1973 e superior em apenas um ponto ao de 1950 (Hofman, 1992).

#### *SIXTO DURÁN BALLÉN (1992-1996)*

O ponto de partida da sua política econômica desse governo foi um esquema de estabilização quase ortodoxo baseado no represamento do câmbio<sup>32</sup> (a âncora do modelo) sustentado por taxas de juros flexíveis, que alcançavam valores reais, superando a inflação, para atrair capitais externos, estimulados também pelo baixo rendimento financeiro predominante nos países centrais. Nessas condições, em 1994 o ritmo inflacionário se reduziu a 25% (Acosta, 2005).

Ao mesmo tempo, o governo de Durán Ballén procurou promover a “modernização do Estado”, como parte de um processo destinado a reformular o papel do aparato estatal na economia, e, em especial, privatizar áreas consideradas estratégicas, além de vender as ações de empresas que contavam com investimentos governamentais. Essa posição aprofundou ainda mais o processo de ajuste da economia nacional, para adequá-la às condições exigidas pelos credores, de modo a se reiniciar o pagamento do serviço da dívida externa.

---

<sup>32</sup> Ao congelamento inicial do câmbio seguiu-se, em fins de 1992, um esquema de desvalorizações controladas, dentro de bandas, que até o princípio de 1999 foram reajustadas sucessivamente.

Como elo adicional dessa longa e pesada cadeia de ajustes, em janeiro de 1994 o governo aprovou um dos maiores aumentos dos preços dos combustíveis derivados do petróleo — a gasolina aumentou 71%. Em março de 1994 o governo apresentou ao FMI uma nova “carta de intenção”.

Essa “carta” foi além dos tradicionais objetivos de curto prazo. Nela o governo revelou o conteúdo real da “modernização” do Estado, ao propor a privatização das telecomunicações, do petróleo e do setor elétrico, assim como a reforma do sistema de seguridade social, do mercado de trabalho e das leis trabalhistas. Comprometeu-se ainda a modificar alguns aspectos da lei que regulamentava o regime monetário, pondo em vigor a lei que liberalizava a ação das entidades financeiras.

Desta forma, em 1994 o governo conseguiu renegociar a dívida externa, no quadro do Plano Brady. Segundo Abelardo Pachano, experimentado negociador da dívida e alto funcionário dos governos democrata cristão e social democrata, a equipe governamental “dançou conforme a música tocada pelos bancos”. Concretamente, o Plano Brady, “recebido com aplausos estrondosos pelos meios de comunicação, e que devia ser executado ao longo de três décadas, fracassou cinco anos depois de criado” (Acosta, 2005, p. 171).

Ao terminar o governo de Durán Ballén já era possível antecipar parte dos problemas que viriam. A essência da política econômica seguida desde setembro de 1992 deu início a uma profunda crise econômica, favorecendo o investimento financeiro especulativo, em lugar da produção. Tratava-se, portanto, da “crônica de uma crise anunciada”.

#### *ABDALÁ BUCARAM ORTIZ (1996-1997)*

Esse governo deu continuidade às políticas de flexibilização iniciadas por seus antecessores. Embora Bucaram Ortiz não tenha assinado nenhuma Carta de Intenção ao FMI, porque não teve tempo para isso, é absolutamente certo que suas intenções e posições eram neoliberais<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Um dos episódios pitorescos do governo de Bucaram foi que para preparar seu plano de convertibilidade e para tranquilizar os grandes investidores, o então presidente convocou Domingo Cavallo, ex-ministro de Economia do Presidente argentino Carlos Menem. Uma explícita demonstração da vocação neoliberal de seu governo.

Nesse momento, faz-se importante abrir um parêntese a fim de situar o caso específico equatoriano dentro de um contexto regional mais amplo, o qual engloba a quase totalidade de Estados sul-americanos. Como indicado no texto, os processos de reformas estruturais de caráter neoliberal não foram uma exclusividade do país andino. Pelo contrário, governos vizinhos, *mutatis mutandis*, também foram igualmente diligentes às exigências cruzadas impostas tanto pelo FMI e Banco Mundial, como pelo governo dos Estados Unidos.

Desse modo, o pensamento neoliberal transformou-se em práticas e políticas hegemônicas durante os anos 1990 pelas mãos de novas lideranças e coalizões governamentais de centro-direita: Carlos Menem, na Argentina, pela ala mais à direita do Partido Justicialista (PJ, 1990-2000); na Bolívia, Gonzalo Sanches de Lozada (MNR, 1993-1997 e 2002-2003) e Hugo Banzer Suarez (ADN, 1997-2001); os presidentes brasileiros eleitos Fernando Collor (PRN, 1990- 1992) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1994- 2002), ambos apoiados pelo PFL; na Colômbia, César Gaviria Trujillo (PLC, 1990-1994), Ernesto Samper Pizano (PLC, 1994-1998), Andrés Pastrana Arango (PSC, 1998-2002) e Álvaro Uribe (Primeiro Colômbia, 2002-2006); no Paraguai, os presidentes da ANR, Juan Carlos Monti (1993-1998), Raúl Cubas Grau (1998-1999) e Luis Gonzáles Macchi (1999- 2003); no Peru, Alberto Fujimori (C90, 1990-2000); no Uruguai, Luis Alberto Localle (PN, 1989-2004), Julio Maria Sanguinetti (PC, 1994-1999) e Jorge Batlle (PC, 1999-2004), e, finalmente, na Venezuela, Carlos Andrés Pérez (AD, 1988-1993) e Rafael Caldera (CN, 1993-1998)<sup>34</sup>.

Todas essas lideranças do período neoliberal acreditavam que, implementando a agenda de reformas condicionada pelas organizações econômicas internacionais, com inspiração inequívoca em modelos de outros países, em particular a Inglaterra de Margareth Thatcher e os Estados Unidos de Ronald Reagan, conseguiriam retirar suas nações do atoleiro fiscal e conduzi-las a um novo patamar de desenvolvimento. Como resultado de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Observatório Político Sul-Americano, ligado ao Iuperj, Coutinho (2006, p. 107) elucida que:

---

<sup>34</sup> O caso chileno é excepcional no continente porque adotou uma agenda bastante precoce de reformas de mercado, iniciada já nos anos 1970 e no período autoritário. Além disso, embora tenha adotado medidas extremas como a privatização da previdência, conjugou a liberalização da economia com a proteção de setores considerados estratégicos no país, sobretudo na área de recursos naturais e fluxo de capital.

A mentalidade da época era a de que a associação com o mercado internacional deveria acontecer de qualquer maneira, por princípio, mesmo sob o sacrifício de setores industriais incipientes. Na realidade, imaginava-se que a liberalização modernizaria a economia nacional, tornando-a mais competitiva. O que se viu na prática, contudo, foi a manutenção de economias primário-exportadoras deficitárias e o desmantelamento da indústria local.

Fechando esse parêntese e regressando ao caso equatoriano, entre as metas de Bucaram Ortiz estavam a flexibilidade trabalhista e as privatizações, assim como o desmantelamento do Estado, que já sofrera um enfraquecimento marcante no governo precedente. Pretendia-se também, através da redução dos subsídios provenientes do Estado, disciplinar as despesas públicas, tendo-se como balizamento as condições da concorrência interempresarial.

Embora o Presidente vociferasse palavras de defesa do povo, o seu governo representava também os interesses de determinados grupos de poder e das antigas oligarquias. Basta ver como alguns dos representantes mais conspícuos desses grupos ocuparam funções importantes no governo de Bucaram Ortiz: Roberto Isaías, um dos donos do Filanbanco, era um dos assessores mais próximos do Presidente; Álvaro Noboa Pontón, o homem mais rico do Equador, era Presidente da Junta Monetária. No entanto, algumas frações da oligarquia se opunham ao governo, preocupadas talvez com a possibilidade de não serem contempladas com a privatização.

Durante o pouco tempo que teve para desenvolver a sua gestão econômica, Bucaram Ortiz aplicou um dos “pacotes” de ajuste mais duros. As tarifas dos serviços públicos foram aumentadas, desapareceu o subsídio ao gás doméstico, os hospitais populares passaram a cobrar pelos seus serviços, continuaram os aumentos dos derivados do petróleo, inclusive da gasolina e do óleo diesel. Para dar um exemplo, durante esse governo “o preço da energia elétrica subiu em 460 e 552% para quem consumia de 0 a 50 Kwh/mês e de 51 a 200 Kwh/ mês, respectivamente” (Acosta, 2005, p. 174).

Mais tarde, às vésperas da sua queda, em questão de horas o Presidente derrubou suas medidas fiscais, tentando desesperadamente o salvamento. Mas era tarde demais. Com a Greve Cívica Nacional

maciça de 5 de fevereiro de 1997 foi derrubado um governo marcado também por sérias denúncias de corrupção<sup>35</sup>.

Estamos aqui, portanto, em pleno contexto de movimentação social contra o neoliberalismo. Vale dar destaque, pois, trata-se do ambiente em que o indigenismo ganha musculatura. Sobre esse ponto não é demasiado reiterar que, como já foi exposto no primeiro capítulo, a CONAIE em comunhão com a CMS decide oficializar a criação do Pachakutik um ano antes, e sua atuação foi providencial para a destituição do então presidente Bucaram Ortiz<sup>36</sup>.

*FABIÁN ALARCÓN RIVERA (presidente interino de 06/02/1997 a 10/08/1998)*

Sob o aspecto econômico, o governo não adotou as medidas exigidas pela gravidade da situação: o fenômeno “El Niño” e a crise asiática<sup>37</sup> representavam duros golpes contra a estabilidade macroeconômica. Além de aplicar algumas medidas ortodoxas, procurando ajustar-se ao FMI, a gestão protagonizada fez os endividamentos interno e externo aumentarem exponencialmente.

---

<sup>35</sup> A resposta popular não tardou frente a incapacidade de gestão do presidente Bucaram. Deslanchada em janeiro de 1997, uma mobilização de amplitude nacional levou o país à paralisação. Em 5 de fevereiro de 1997, diante de uma multidão exasperada, que bradava em uníssono a palavra de ordem “Fora Bucaram!”, o Congresso Nacional destituiu o presidente indigno.

<sup>36</sup> Abdalá Bucaram retornaria ao governo em 2013, transcorridos 16 anos de sua renúncia, ocupando o cargo de assembleísta nacional (função equivalente ao de deputado federal no Brasil), pelo Partido Roldosista Ecuatoriano.

<sup>37</sup> O caráter primordialmente financeiro da transmissão das crises, tanto da deflagrada no sudeste asiático em 1997, como a de origem mexicana em 1995, e a situação em que se encontravam os países da América Latina, em plena vigência de programas de estabilização com âncoras cambiais, diminuíram a margem de manobra das autoridades econômicas. A restrição do financiamento externo tornou inevitável reduzir a demanda, o que significou essencialmente uma resposta procíclica da política econômica. Ambas as crises sugerem que a vulnerabilidade das economias diante de mudanças bruscas dos mercados financeiros internacionais é função de três fatores básicos: (a) a magnitude do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos; (b) a dependência de fluxos de financiamento altamente voláteis, particularmente de linhas de crédito de curto prazo e fluxos de carteira; e (c) a solidez dos sistemas financeiros nacionais, em particular sua capacidade para resistir a flutuações nas taxas de juros e taxas de câmbio (CEPAL, 2002: 142-143).

Apesar de todos os desatinos cometidos, a administração da economia seguia estritamente adequada à lógica neoliberal.

O governo de Alarcón Rivera criou as bases para o aprofundamento dos problemas que deveriam explodir pouco depois, ainda que os indicadores conjunturais pudessem dar alguns sinais de estabilidade. Jamil Mahuad Witt, o Presidente seguinte recebeu “uma bomba com o pavio aceso”.

#### *JAMIL MAHUAD WITT (1998-2000)*

Dominado pela “bancocracia”, o governo de Mahuad Witt não teve a capacidade de desativar a crise iniciada nos governos antecessores. Nas suas ações, preferiu atender às demandas do grande capital, marginalizando, mais uma vez, a maioria da população<sup>38</sup>. Acosta (2005, p. 176) narra que:

Enquanto para a intervenção feita para assistir o Filanbanco, pertencente a uma única família, o governo entregou 416 milhões de dólares (quase sem garantias), em 1998, para reabilitar o Banco de Fomento, encarregado do crédito agrícola, o governo destinou apenas 20 milhões de dólares, exigindo toda uma série de garantias. Nessa mesma linha de desigualdade, criou-se um sistema destinado a proteger os banqueiros ineficientes, e para o extrato mais pobre da população se criou um abono “solidário” de cem mil sucres ao mês (quantia que nesse momento valia menos de 20 dólares), destinado a um milhão de pessoas, ao mesmo tempo em que eram eliminados os subsídios ao gás de uso doméstico e à energia elétrica.

Nesse viés, a crise foi exacerbada pela introdução de um novo imposto de 1% sobre a circulação de capitais. O novo tributo fez com que aumentassem as pressões especulativas, e na expectativa da sua aprovação, muitos agentes econômicos optaram por comprar dólares e retirá-los do país, justamente em um momento crítico para a economia.

---

<sup>38</sup> Indicadores sobre a distribuição de renda e níveis de pobreza, ver em anexo quadro 2.

Com essa medida houve uma redução substancial da carga tributária dos contribuintes de melhor nível econômico. As grandes empresas nacionais e estrangeiras terminaram por transferir esse ônus para os setores médios e pobres, por meio de vários mecanismos, como o aumento dos preços dos derivados do petróleo, das tarifas de telefone e energia elétrica.

Um acontecimento nefasto desses dias foi a salvação do Banco do Progresso – cujo dono financiara com 3,1 milhões de dólares a campanha eleitoral de Mahuad – ato este que contaminou ainda mais o sistema financeiro. Poucos dias mais tarde, em 15 de março de 1999, os depósitos bancários em sucos e dólares — contas de poupança, contas correntes e depósitos a prazo de particulares — amanheceram congelados. Esses recursos foram retidos com taxas de juros diferenciadas, sempre mais baixas do que as do mercado, caracterizando assim o caráter confiscatório do embargo.

Diante da magnitude do ajuste/desajuste, com todas as suas seqüelas sociais, o protesto não se fez esperar, e em março e julho de 1999 o governo enfrentou momentos críticos com os levantamentos populares e indígenas, pondo em jogo a sua própria estabilidade. A ação de bloquear as ruas das principais cidades, sobretudo a capital, sacudiu o país e estimulou ações paralelas de outros grupos sociais.

Esse vigoroso movimento de rejeição obrigou o Presidente Mahuad a recuar. Em março, diante da rebeldia da população, que começou a subir de tom, gerando distúrbios e saques em alguns lugares, o governo chegou a um acordo com o Congresso, entre os partidos governistas e os de centro-esquerda. Algumas das propostas dos setores sociais e dos representantes da centro-esquerda foram aceitas: voltou o imposto sobre a renda, mantendo-se complementarmente o imposto sobre a circulação de capitais; reduziu-se o preço dos combustíveis; foram instituídas punições contra os faltosos, entre outras coisas.

Em agosto de 1999, com o apoio do FMI e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, o governo resolveu declarar a moratória da dívida externa, depois dos repetidos reajustes da economia para tentar manter o seu serviço, tendo inclusive deixado sem salários, durante vários meses, professores, médicos, enfermeiras e membros das forças de segurança.

Em conseqüência das tensões sociais e políticas, Mahuad caminhou decididamente para o abismo. E em desespero, tentando salvar o seu governo, decidiu dar um salto no vazio e, sem qualquer preparação, optou pela dolarização integral da economia.

*GUSTAVO NOBOA BEJARANO (2000-2003)*

O Presidente Noboa Bejarano inaugurou a sua gestão ratificando a dolarização. Assim desapareceu o sucre, que durante 115 anos tinha sido a moeda do Equador, eixo da política monetária e cambial do país. O sucre, que nasceu guardando paridade com o dólar norte-americano, ao desaparecer valia 400 milésimos de dólar.

Sobre o processo de dolarização, o economista e professor da Fundação Getúlio Vargas, Paulo Nogueira Batista Jr., é categórico ao asseverar que dito processo é resultado da “mediocridade das elites governantes”<sup>39</sup>. A crítica veemente à dolarização é justificada. Os problemas acarretados por essa decisão são, de fato, extremamente graves. Não por acaso, são raras as experiências de dolarização oficial. Há muitos exemplos de países que enfrentaram crises inflacionárias, inclusive mais severas que a do Equador, e não abdicaram da soberania monetária.

Deixamos a palavra com o próprio economista (apud Acosta, 2005, p. 11):

Com a eliminação da moeda nacional, perde-se a receita de senhoriagem, isto é, os recursos que o governo obtém com a emissão monetária. Essa receita não desaparece, evidentemente. É transferida para o país emissor da moeda estrangeira adotada. Com a dolarização, perde-se, também, o emprestador de última instância, elemento central dos sistemas financeiros modernos. Como se sabe, países que contam com bancos centrais e moedas nacionais (ou que fazem parte de uniões monetárias como a européia) podem valer-se da emissão de moeda primária para socorrer o sistema financeiro em momentos de grande instabilidade e risco de corrida bancária. Esse é um instrumento utilizado sempre que as instituições financeiras de um país se defrontam com crises de caráter sistêmico.

O problema central é que a supressão da moeda nacional implica a supressão das políticas monetária e cambial, que constituem

---

<sup>39</sup> BATISTA Jr, Paulo Nogueira. Suicídio monetário do Equador. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 de janeiro de 2000. Caderno Opinião Econômica.

aspectos centrais da política econômica de qualquer país. Ao tomar essa decisão, o Equador converteu-se em uma província monetária dos Estados Unidos. A economia do país passou a ficar diretamente submetida às decisões do Federal Reserve, que, ao tomá-las, não consideraria, obviamente, os seus efeitos sobre o Equador. As flutuações monetárias e cambiais passaram a ser regidas por fatores fora do controle do governo equatoriano. A dolarização conduziu, portanto, a um aprofundamento da dependência externa.

Sem deixar de reconhecer a gravidade da crise econômica equatoriana, a conclusão a que se pode chegar é que a dolarização foi uma medida extrema, como foi de fato. No entanto, dolarizar a economia nunca foi a única opção para combater uma inflação como a existente naquele país. Existiam outros caminhos para conter o caos reinante: basta mencionar os programas heterodoxos aplicados em Israel e no México na década de 1980; o programa de estabilização boliviano, aceito da perspectiva neo-liberal; o Plano Real brasileiro, que permitiu reduzir a inflação sem recair na armadilha da convertibilidade, como aconteceu na Argentina. Com tais antecedentes, comprova-se a suposta inexistência de outras opções

Complementando o abandono do sucre, o novo governo propôs uma série de reformas econômicas para acelerar o ajuste. Objetivou-se, além da criação do “Fundo de Estabilização”<sup>40</sup>, a privatização das empresas públicas e do sistema de seguridade social, assim como novas flexibilizações. Essas posições contavam com o apoio dos organismos multilaterais, especialmente o FMI.

Nessa seara deve-se salientar o papel que teve o FMI através do empréstimo contingente concedido ao Equador em abril de 2000. Antes desse empréstimo, o Equador, já no regime da dolarização, se viu obrigado a introduzir através do Parlamento uma série de reformas legais no contexto da Lei Fundamental para a Transformação Econômica do Equador (“Lei Trole 1”)<sup>41</sup>. Poucas horas depois de

---

<sup>40</sup> Esse Fundo de Estabilização tinha como objetivo converter 70% da receita proveniente da exploração do petróleo para o pagamento da dívida externa.

<sup>41</sup> A Lei Trole 1 aprovou a dolarização oficial e instituiu reformas para flexibilizar ainda mais o mercado de trabalho, esquemas de privatização das telecomunicações e das empresas geradoras e distribuidoras de eletricidade, a concessão de novos oleodutos por parte de empresas privadas, assim como uma reforma adicional do setor financeiro. Entre os critérios impostos pelo FMI estava a obrigação de superar logo que possível a moratória da dívida externa bilateral e comercial, assim como a elevação dos preços dos combustíveis

aprovada essa lei, o FMI obrigou à introdução de emendas, incluindo medidas destinadas a reestruturar o sistema financeiro.

Complementando as condições do FMI, o Banco Mundial acrescentou uma série de restrições e recomendações no quadro de um empréstimo para o ajuste estrutural da economia, sem ocultar medidas punitivas na hipótese de o país não cumprir com o acordado. A primeira condição imposta pelo Banco Mundial era de seguir não só a sua orientação, mas também a do Fundo Monetário Internacional.

Em suma, apegando-se à lógica do mercado financeiro internacional, pretendeu-se recuperar a imagem da credibilidade externa para voltar a contratar dívidas naquele mercado. O que, como é fácil prever, provocaria em pouco tempo novas dificuldades, realimentando o ciclo vicioso da dependência.

Além de todo o complexo processo de reformas legais que acompanharam o desaparecimento do sucre, o governo de Noboa Bejarano herdou o problema bancário. No entanto, longe de encontrar uma solução adequada, este governo foi um herdeiro legítimo do governo precedente, dominado pela “bancocracia”: de um lado não se recuperou o dinheiro entregue aos antigos donos dos bancos que haviam sofrido uma intervenção, através de créditos vinculados; de outro, não se cobrou a carteira vencida aos grandes clientes dos bancos estatizados.

Neste contexto, conforme se viu nestas páginas, o ajuste foi caracterizado por avanços e retrocessos, fases de gradualismo e outras de saltos, assim como por contradições e fundamentalismo, por instabilidade política marcante e persistente resistência social, provocada pelos seus aspectos de exclusão e concentração.

No entanto, reconhecendo-se embora a tortuosidade e intermitência do processo, o que conta é que ele caracterizou e orientou a administração da economia e da sociedade equatorianas. O cenário nacional, assim como o regional em nível de América Latina, foi dominado pelo discurso do “livre jogo das forças do mercado”. Com efeito, mesmo no meio de uma série de contradições, este foi o eixo das políticas econômicas então adotadas.

---

derivados do petróleo, inclusive o gás doméstico. Entre os indicadores estruturais se destaca a reforma tributária, a redução do imposto sobre a renda assim como a criação de novos sobre os combustíveis.

### *2.1.1 Elementos conjunturais da crise*

São muitos os motivos pelos quais chegamos a esta situação desalentadora. Destacamos aqui alguns deles, de origem externa:

- Os estragos do “El Niño”, que segundo um estudo da CEPAL causou perdas estimadas em 2.869 milhões de dólares.
- Os diferentes efeitos da crise financeira internacional, que provocaram uma deterioração do balanço de pagamentos, tanto pelo lado comercial como na conta de capitais.
- Em particular a tremenda queda do preço do petróleo no mercado mundial, em 1998.

O pagamento do serviço da dívida externa é outro dos fatores que explicam a evolução descrita, por ter impedido o financiamento do desenvolvimento e forçado a novas dívidas para viabilizar as obrigações: trata-se de um círculo infernal, pois são dívidas que obrigam a contrair dívidas. 51% do Orçamento de 2001 foi destinado ao serviço total da dívida pública, e 33% ao serviço da dívida externa, comprometendo assim a receita de exportação.

A essa sangria permanente de recursos se acrescenta a intervenção nos bancos, que tem representado um custo enorme, provocando séria deterioração da confiança da sociedade no sistema financeiro do país.

Em parte as grandes dificuldades vividas pelo Equador podem ser atribuídas a problemas exógenos, consequência de fenômenos naturais e flutuações da economia mundial. Algumas dessas dificuldades, contudo, poderiam ser controladas ou minoradas mediante a modificação da estratégia de desenvolvimento e a adoção de uma política econômica adequada aos desafios desses choques externos.

Aos processos conjunturais que descrevemos podem-se acrescentar vários fatores endógenos, e particularmente a própria política econômica praticada entre 1992 e 1999, núcleo de boa parte dos problemas nacionais.

Somem-se a isso as citadas aberrações fiscais. Por fim, teríamos que mencionar o efeito da dolarização da economia, feita de improviso e sem consultas, que contribuiu para exacerbar as pressões inflacionárias e a instabilidade política do país.

Ademais dos problemas conjunturais devemos mencionar alguns dos aspectos estruturais mais importantes, relacionados entre si, potencializados pelos problemas que expomos:

- A debilidade e fragilidade do mercado interno, devido às enormes desigualdades na distribuição da riqueza, ao

baixo poder aquisitivo das massas e à concentração crescente da renda e dos ativos em poucas mãos, concentração que motiva também o aumento da pobreza<sup>42</sup>.

- A presença de sistemas de produção atrasados (com baixa produtividade da força de trabalho), caracterizando a heterogeneidade da estrutura produtiva, que explica em parte a diferença no nível dos salários, gerando, por sua vez, um enorme fosso na repartição entre lucros e salários.
- Os altos níveis de desemprego e de subemprego, bem como a inexistência de políticas voltadas para a criação de empregos estáveis e qualificados.
- A carência de uma integração adequada das diferentes regiões do país, assim como o pouco desenvolvimento das cidades de tamanho médio ou pequeno, prejudicadas por diversas manifestações do centralismo governamental.
- As limitadas conexões produtivas e de consumo, bem como a deficiente vinculação entre os setores, especialmente da agricultura com a indústria, e das atividades de exportação com o restante da economia<sup>43</sup>.
- A alta propensão marginal a importar, não só máquinas e equipamento, mas também matérias primas e bens de

---

<sup>42</sup> De acordo com o documento “Panorama Social da América Latina”, desenvolvido pela CEPAL (2007), há uma clara tendência no continente desde primórdios da década de 1980. Os países da região, no que diz respeito aos níveis e à estrutura do gasto público social, seguem mostrando deficiências para atender às necessidades sociais da população vulnerável, o que incide nos lentos progressos no alívio à pobreza não extrema e na redução da desigualdade, ainda que sejam percebidas notáveis conquistas na redução da indigência. Por uma parte, o nível de gasto público é insuficiente e este se administra com severas restrições orçamentárias; por outra parte, sua estrutura deve adaptar-se permanentemente às necessidades sociais emergentes, sem, no entanto, antes satisfazer as já existentes.

<sup>43</sup> Este ponto e o anterior fazem alusão à “questão regional” de que fala Maiguashca (1992). Mais especificamente, à baixa complementaridade entre as diferentes regiões (Serra, Costa e a Amazônia oriental) que, em muitos momentos da história equatoriana, mais atuaram como adversárias na função de suprir às necessidades do capitalismo internacional, do que partes constituintes de um projeto centralizado e nacional.

consumo, duráveis e não duráveis: consequência da costumeira dependência externa, em particular tecnológica e cultural (ver anexo, tabela 12).

- A má administração do Estado, a marcante arbitrariedade burocrática e um grande número de ineficiências acumuladas ao longo da história.
- O desrespeito quase permanente à democracia institucional e à própria Constituição, fator que contribuiu para agravar a instabilidade política e a deterioração da imagem internacional do país
- As ineficiências maciças do setor privado, assim como a falta de empenho e de capacidade de inovação do empresariado, infectado pela inércia do clientelismo do passado.
- A existência de oligopólios e mesmo de monopólios, que caracteriza os mercados.
- A corrupção generalizada em todo setor público.

Além do bloqueio sistemático da reprodução econômica, nas últimas duas décadas do século XX, é preciso levar em conta a natureza heterogênea da produção. Pode-se dizer que a economia equatoriana está composta por cinco estratos básicos: 1) o petrolífero (petróleo e mineração); 2) o urbano moderno (energia elétrica, água e finanças; parte da indústria, construção, comércio, transporte e comunicações); 3) rural moderno (agro-pecuária, pesca); 4) urbano tradicional (parte da indústria, construção, comércio, transporte, serviço doméstico); e 5) rural tradicional (agropecuária, pesca).

É preciso enfatizar que dentro da ordem capitalista, que é a ordem mundial no interior da qual o Equador, evidentemente, se insere, é possível encontrar formas de organização social tradicionais, profundamente comunitárias.

Sobre o assunto, é interessante a reflexão elaborada por Álvaro García Linera (2010) sobre a “questão das classes comunais”. Inspirado em leitura do Manifesto Comunista de Karl Marx e Friedrich Engels, Linera, Linera (2010, p. 61) assevera que, “quanto mais as relações capitalistas evoluem em dada sociedade, novas classes sociais passam a emergir a partir do lento processo de desagregação comunal”. “A formação de uma classe camponesa pobre (semiproletariado) e da classe camponesa média é o caminho mais provável (não inevitável) dessa desintegração da estrutura comunal”. Esse processo pode durar décadas

ou séculos. Onde, porém, existem formas sociais comunais, a classe se subdivide em várias subclasses que combinam de maneira híbrida e tensa sua raiz comunal com posicionamentos camponeses e mercantis.

Contudo, é preciso ressaltar que os membros da comunidade que ainda não foram objeto de processos radicais e irreversíveis de estratificação social não fazem parte de uma classe burguesa, proletária ou pequeno-burguesa. A razão é que, na comunidade, os meios de trabalho não são propriedade no sentido mercantil do termo, nem o trabalho é concentrado como mercadoria e tampouco sua incorporação ao processo de trabalho se dá para valorizar o próprio valor.

Nas formas comunais, os meios de trabalho são patrimônio comum (terras de cultivo); a força de trabalho é agrupada mediante circuitos de parentescos e de reciprocidade, e as ferramentas permanecem sob soberania processual dos produtores diretos. Essa organização garante a demanda de produtos por parte da comunidade e atende as necessidades de reprodução dos seus membros. Ao indagar-se sobre qual será a sorte dessa “classe comunal” , Linera (2010, p. 62) argumenta:

Dependerá do curso aleatório da própria história das lutas de classes, perante a qual a prescrição de um caminho obrigatório não passa de uma baboseira [...] de uma filosofia da história cujo defeito “reside precisamente no fato de ser uma teoria supra-histórica”. A comunidade não está condenada a desaparecer. Ainda que esse seja seu caminho mais provável, também pode ser o ponto de partida de uma renovação geral da sociedade [...] De fato, em países como os latino-americanos, nos tempos atuais, a possibilidade de uma insurgência autêntica contra o domínio do capital é impensável se estiver à margem da classe comunal e da racionalidade que a caracteriza.

Nesse ponto, ao refletir sobre a existência de relações não-capitalistas ou, como prefere Linera, de relações comunais, faz-se mister abrir um parêntese e narrar a experiência *in loco* realizada pelo próprio autor, em dezembro de 2012, em uma comunidade indígena *Kichwa* aos arredores do município de Puyo, capital da província de Pastaza.

A comunidade é composta por cerca de quinze famílias aparentadas entre si. O xamã, o membro mais idoso do ayllu (clã indígena), agrupa as funções de líder político, sacerdote espiritual e

curandeiro da comunidade. As decisões sobre todos os assuntos são tomadas de forma democrática, onde todos têm o direito a manifestar sua opinião. Porém, somente o xamã tem a prerrogativa final de concordar ou vetar o que foi deliberado pela comunidade. As crianças aprendem desde cedo a falar o espanhol e o quíchua, e nos primeiros anos são educadas na própria comunidade, o que garante o aprendizado dos principais elementos da cultura indígena. As ferramentas de trabalho, aquelas utilizadas para o trabalho na lavoura e na feitura do artesanato, são todas comunitárias. A terra no qual será plantado o milho também é comunal. A produção é dividida igualmente e não há relações monetárias no âmago da comunidade, tampouco o trabalho despendido nas atividades cotidianas é visto como mercadoria. Não existe, portanto, remuneração salarial. As tarefas laborais são divididas obedecendo ao critério de gênero: enquanto os homens trabalham na agricultura, na pesca ou na caça, as mulheres intercalam o cuidado das crianças e da casa com o artesanato. O benefício da comunidade está acima do interesse individual. Uma vez por ano as comunidades locais se encontram e realizam uma grande festa. Cada ano uma comunidade é responsável por ser a anfitriã da comemoração. Os convivas, por sua vez, também trazem iguarias de suas terras, e ao final as comunidades trocam objetos simbólicos e toda sorte de adornos

A razão da narrativa foi a de corroborar o argumento suscitado por Linera e defendido nesse trabalho: não se pode afirmar que as relações não-capitalistas tenham desaparecido totalmente no Equador. Conquanto a comunidade estudada esteja interligada aos mercados locais, como supridora de produtos primários, e necessite do amparo do Estado na prestação de serviços básicos como, por exemplo, hospitais, transporte, escolas, energia, etc., isto de maneira alguma significa o abandono das relações comunais em favor das relações capitalistas. Ambas as formas coexistem interdependentemente e são essenciais para atender à reprodução da comunidade e de seus membros.

Em suma, por todas as questões até agora expostas, o Equador não pode ser visto simplesmente como vítima dos problemas exógenos. É um país que também gera e reproduz internamente os seus próprios problemas, em um processo de “causação circular cumulativa”, processo descrito pelo economista sueco Gunnar Myrdal, Prêmio Nobel de Economia de 1974<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

## 2.2 Principais resultados do ajuste estrutural

Peça fundamental desse processo de ajuste neoliberal foi a ação sistemática do FMI e do Banco Mundial, apoiada em uma propaganda habilidosa e não menos perversa. Ponto essencial dessa propaganda era a visão combinada da inevitabilidade e do atraso que teria o Equador em comparação com os outros países da América Latina, negando a existência de alternativas.

Neste contexto chegou-se a afirmar, como em outros países da região, que sem o tratamento neoliberal as condições teriam sido piores, pois o remédio aplicado, por mais custoso que fosse, seria o único disponível. E se a realidade não confirmava a teoria, como aconteceu muitas vezes, a expectativa dos neoliberais é que a realidade se ajuste à teoria (Schuldt, 1995).

Embora tenha colhido “aplausos” internacionais, o ajuste promovido no Equador não pode ser qualificado simplesmente como uma experiência que falhou por incompleta, e menos ainda por inexistente. Sem pretender esgotar o tema, confrontando a realidade desse ajuste com as posições do Consenso de Washington, resumimos adiante alguns aspectos à luz dos objetivos explícitos e implícitos do ajuste:

### 2.2.1 *Liberalização comercial*

A evolução da abertura comercial do Equador acompanhou a ocorrida na América Latina, chegando a superar em alguns pontos a média regional. Assim, “a evolução do índice de abertura da economia (soma das exportações com as importações dividida pelo PIB) superou 40% na década de 1970, período em que se promoveu a industrialização através da substituição de importações” (Acosta, 2005, p. 190).

Em 1995, o índice de abertura comercial do Equador era 0,953, superior à média regional de 0,946. A partir de 1991 o país superou a média latino-americana, da qual se afastara até então. Esta tendência se acelerou desde 1989, e em 1995 o índice de abertura do Equador era superior ao de Argentina, Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela, sendo superado apenas pela Bolívia, Chile e México.

Na lista de clientes de produtos equatorianos, durante o período que estamos analisando, não houve uma diversificação digna de nota e o petróleo continuou a ser o carro-chefe da economia. O Equador se

manteve firmemente na órbita do dólar: é o que se vê com clareza nas exportações para os Estados Unidos, que em 2000 representaram 38% do total (em 1992: 42%), enquanto as importações desse país continuaram a ocupar um lugar preponderante, chegando a 25% no ano 2000 (em 1992: 34%)<sup>45</sup>.

### *2.2.2 Desregulamentação do mercado financeiro*

O sistema financeiro foi liberalizado e flexibilizado especialmente depois de 1992, sendo eliminadas ao mesmo tempo as estruturas preferenciais das taxas de juros e a ação de fomento do banco estatal. O Banco Central assumiu exclusivamente funções monetárias e cambiais. No entanto, essa liberalização financeira “tardia” não foi aproveitada para criar mecanismos adequados de controle e regulação da economia.

A dolarização foi crescendo a partir de 1994, como resultado da política adotada. Assim, “do total de depósitos bancários, a porcentagem denominada em dólares passou de 15,4% em 1994 para 47,3% em 1999; no que se refere às aplicações, o aumento foi de 19,9% para 66,5% no mesmo período” (Acosta 2005, p. 195).

A flexibilização transformou o sistema bancário restrito e relativamente controlado em um sistema liberalizado, com o qual, na prática, aumentou o risco das operações. Permitiu-se também a colocação de novos produtos bancários, adequados ao ambiente especulativo internacional. Os bancos canalizaram para a economia nacional uma massa de recursos externos, sem adotar critérios de seletividade da produção e sem tomar as precauções devidas. Esses recursos não tardaram a escapar do país com os primeiros sintomas da crise.

O discurso liberal foi posto à margem quando o Estado interveio para salvar bancos em situação difícil, pondo em evidência uma das facetas características da estrutura autoritária e paternalista da sociedade equatoriana, do neoliberalismo real. Essas intervenções salvadoras representaram o dispêndio de milhares de milhões de dólares na assunção pelo Estado, de diferentes modos, dos seguintes bancos: Banco Continental (em 1995); Solbanco, Préstamos, Filanbanco,

---

<sup>45</sup> Ver estrutura das importações equatorianas por tipo de bem e por destino geográfico, em anexo tabelas 6 e 12.

Tungurahua (1998); Filancorp, Finagro, Azuay, Occidente, Progreso, Bancomex, Crédito, Bancounión, Popular, Previsora, Pacífico (1999).

Deste modo o Estado chegou a controlar 70% do patrimônio e 60% dos ativos bancários. As intervenções saneadoras no sistema bancário chegaram a representar, só em 1999, quase 30% do PIB, uma das maiores cifras registradas em todo o mundo com esse tipo de operação: 15% no Sudeste Asiático, em 1995-7, enquanto na América Latina o dispêndio médio foi de 8,3% (Acosta, 2005, p. 198). Esta é uma das explicações para o aumento da pobreza e da miséria, pois esse ônus foi repassado à sociedade, enquanto em sua maioria os banqueiros salvaram suas inversões e propriedades.

### *2.2.3 A abertura e os capitais*

Assim como em outros países latino-americanos, entre 1993 e 1994 a economia equatoriana se beneficiou, embora em menor medida, do refluxo líquido de recursos externos<sup>46</sup>. O capital especulativo ingressou no país em busca de rendimentos mais atraentes do que os oferecidos nos mercados de origem, atraído especialmente pelo esquema de estabilização baseado em âncora cambial, que exigia taxas de juros muito altas, assim como por outras reformas introduzidas nesses anos, a exemplo das privatizações de empresas públicas. Esse refluxo se explica também pela queda dos rendimentos financeiros nos principais mercados internacionais.

Desde 1993, por exemplo, permitiu-se a livre remessa de lucros e os procedimentos de registro foram simplificados. Mais ainda, a clara predisposição dos governos para beneficiar os investidores estrangeiros levou-os a oferecer vantagens sem qualquer racionalidade econômica, contrariando até mesmo dispositivos legais: basta mencionar as diversas formas de subsídio às empresas petrolíferas transnacionais, com vários exemplos de violação das leis, o que terminou por ocasionar prejuízos à sociedade.

Nesse contexto, a fuga de capitais, que somente no ano de 1999 superou os 2.000 milhões de dólares, foi estimulada pela crise, instabilidade política, corrupção e pelo sistema legal imprevisível. O saldo desse processo, portanto, foi o aumento das dificuldades para fazer

---

<sup>46</sup> Sobre a evolução do investimento externo no Equador e sua participação na composição do PIB, ver anexo, tabela 11.

funcionar adequadamente a política monetária, *a priori* pelo aumento da volatilidade da economia nacional às forças econômicas externas, em especial devido ao fluxo de capitais especulativos e à evasão da poupança interna, assim como à crescente dependência do endividamento externo.

#### 2.2.4 As privatizações e a “modernização” do Estado

Ademais, para viabilizar uma maior influência das forças do mercado sobre a gestão estatal, como recomenda a ideologia predominante da época, a estrutura estatal equatoriana foi minimizada de forma sistemática.

Diferentemente dos outros países da região, no Equador nunca houve muitas empresas públicas. No Chile, por exemplo, havia nos anos 1970 mais de 500 dessas empresas; no México, na década de 1980, cerca de 1.200; na Argentina, no princípio da década de 1990, mais de 600. Ao ter início o processo de privatização, na Bolívia havia cerca de 660 companhias estatais, e no Peru cerca de 400. No Equador, porém, a atividade empresarial do Estado foi sempre pequena, mesmo incluindo as empresas pertencentes às Forças Armadas e aos municípios. “Em meados dos anos 1990 estimava-se que o número total dessas empresas era 170, sendo mais da metade empresas mistas, e muitas delas com a maioria de capital privado” (Acosta, 2005, p.203).

Neste contexto, especialmente depois de imposta a dolarização oficial da economia, procura-se criar um quadro legal de abrangência ampla, as chamadas Leis Trole, para acelerar o processo de privatização com novas e maiores vantagens concedidas ao capital externo. Essas privatizações marcam a esperança de conseguir recursos para honrar o serviço da dívida externa, estratégia compartilhada com outros países da região. Infelizmente, não há estatísticas oficiais sobre o valor total de ditas privatizações.

#### 2.2.5 A reforma tributária

A reforma tributária começou com um esforço quase permanente para superar os desequilíbrios fiscais provocados pela pressão do serviço da dívida externa. Esse fato, no entanto não tem sido reconhecido como causa primordial do desajuste fiscal. Pelo contrário,

os problemas fiscais são atribuídos pelo próprio Estado e pelo FMI ao tamanho excessivo do Estado e da despesa pública, provocado pela burocracia, os sindicatos, os contratos coletivos de trabalho, etc. E a procura do equilíbrio nas contas públicas se centralizou quase exclusivamente na eliminação de subsídios, assim como no aumento de tributos.

O ponto de partida foi a eliminação dos controles de preços, durante o governo de Osvaldo Hurtado Larrea (1981-4), que deu os primeiros passos para a liberação com respeito a vários produtos de consumo popular, e eliminou certos subsídios. Foi nesse período que começou o processo de elevação dos preços e das tarifas dos bens e serviços públicos, caracterizado por fases de gradualismo e outras de choque, assim como por congelamentos forçados devido à resistência popular, provocando retrocessos em termos dos valores reais.

Devido a essas pressões fiscais, especialmente a partir do governo de Durán Ballén os preços e tarifas de vários bens e serviços públicos superaram os níveis existentes no exterior. A gasolina, por exemplo, chegou a custar muito mais do que nos Estados Unidos, com a introdução de um esquema automático de ajustes mensais, em função da desvalorização, justificado exclusivamente pela necessidade fiscal. Isto explica a evolução caótica havida, resultado de um gerenciamento irracional em termos econômicos, sociais e mesmo energéticos. Esta eliminação dos subsídios de cunho social contrasta com a manutenção de uma série de vantagens e subsídios concedidos a muitas atividades empresariais, muitos dos quais dispostos expressamente na Lei Trole1.

### *2.2.6 Reformas na política cambial e monetária*

No terreno da política cambial a complexidade é maior. Depois de tentar vários esquemas, a partir de um regime de câmbio fixo e com apropriação de divisas, no princípio da década de 1980, foram adotados sucessivamente distintos sistemas. Em agosto de 1986 e em fevereiro de 1999 houve tentativas de liberalização cambial, chegando-se em janeiro de 2002 a um fracasso total da administração da moeda e do câmbio, com a dolarização oficial da economia.

Esse processo complexo, segundo Acosta (2005, p. 209), incluiu “desvalorizações, minidesvalorizações programadas, âncora cambial, banda cambial com leilão de divisas, flutuação controlada e,

em duas oportunidades, livre flutuação”, assim como a eliminação do sucre como moeda nacional.

Pelos efeitos perversos que teve, vale a pena rever o significado da administração cambial entre 1992 e 1999. A âncora cambial<sup>47</sup>, como eixo da estabilização dos preços, foi sustentada com taxas de juros elevadas e voláteis, de forma que a estrutura resultante de preços relativos favoreceu os negócios financeiros, em prejuízo das atividades propriamente produtivas. Essas taxas de juros elevadas no mercado interno, e o tipo de câmbio relativamente estável (e controlado), convidaram a uma nova onda de endividamento externo agressivo por parte dos agentes econômicos privados. Essa Tendência foi facilitada pela abertura da conta de capitais e estimulada pelo fluxo de capitais internacionais que se dirigiam para a América Latina<sup>48</sup>.

Se a abertura da conta de capitais e a dolarização espontânea da economia limitaram o campo de aplicação da política monetária, por outro lado o peso elevado do serviço da dívida tornou a política fiscal menos flexível. A despesa pública deixou de ser um instrumento dinâmico, situação agravada, além de tudo, pelas pré-destinações orçamentárias, transformando-se em variável endógena. Essa despesa passou a depender em forma inversa da dívida, e diretamente da atividade econômica, enquanto o serviço da dívida estava ligado a variações do câmbio real, assim como, naturalmente, a flutuações das taxas de juros no mercado financeiro internacional. Assim, qualquer alteração externa afetava o setor público, que perdeu o seu relativo potencial contra-cíclico.

### *2.2.7 O serviço da dívida externa*

Ao longo de todo este período o Equador fez esforços intensos para manter um relacionamento harmonioso com o sistema financeiro internacional. Vale lembrar que os programas de estabilização e ajuste estavam orientados para garantir o serviço da dívida. Juntamente com

---

<sup>47</sup> O tipo de câmbio que, após desvalorização desproporcionada, determinou uma taxa fixa que deveria operar como âncora da inflação, dado a disciplina fiscal. Estabeleceu-se, assim, em 2000 sucres por dólar. O mecanismo foi similar ao empregado no México. A convertibilidade argentina (2001) também pode ser vista como um caso similar.

<sup>48</sup> Sobre as fontes de financiamento externas para a América Latina e Caribe, ver anexo tabela 9.

esse objetivo explícito havia o desejado reordenamento da economia, no quadro do Consenso de Washington.

Há um dado curioso: nos anos mais críticos, entre 1997 e 1999, os organismos internacionais, como o FMI, nunca deixaram de pressionar para que o Equador aplicasse a receita do Consenso de Washington, o que fizeram repetidamente, mas sem concretizar a ajuda prometida, que teria servido pelo menos para aliviar a situação.

A influência dos organismos internacionais no processo de renegociação da dívida e de estruturação do ajuste foi determinante para manter a direção deste, a despeito da instabilidade reinante. Por isso em 2000, uma vez mais, a aposta oficial foi no sentido de assinar um acordo com o Fundo Monetário Internacional como ponto de referência para sustentar o esquema de abertura e liberalização, assim como para retomar as conversações com os credores internacionais.

Em suma, a dívida é um dos pontos fundamentais do ajuste<sup>49</sup> que foi feito, e dela deriva toda uma série de problemas que afetaram o próprio ajuste, embora suas renegociações sucessivas tenham sido uma alavanca recorrente para forçar mais ainda esse ajuste, porque o que estava em jogo era não só o serviço da dívida, mas também o reordenamento da economia como um todo.

### 2.3 O saldo do ajuste estrutural no Equador

Deve-se ter em mente que nunca se consegue aplicar totalmente qualquer modelo econômico. O que conta é a tendência, e esta, no caso do tortuoso ajuste equatoriano, é insofismável: o país, nos últimos anos do século XX e nos primeiros do século ulterior, caminhou pela estrada do ajuste neoliberal.

Embora se notem diferenças importantes no conteúdo e no calendário das reformas feitas em vários países sul-americanos, todos compartilharam uma mesma orientação, baseada na abertura econômica, no papel predominante do mercado na aplicação de recursos e nas exportações como motor do crescimento. São esses os elementos que configuram, em grandes traços, o núcleo do modelo liberal. E os resultados, como se buscou mostrar até aqui, são visíveis.

O argumento que sustenta que o Equador se “atrasou” na implementação dos processos de ajustes neoliberais cai por terra se

---

<sup>49</sup> Sobre a evolução da dívida externa equatoriana, ver anexo tabela 7.

compararmos o país com a média regional da época, média esta que leva em conta o grau de abertura de cada país no que diz respeito à adoção do pacote das políticas neoliberais. Segundo a metodologia esboçada no livro do professor Acosta (2005), enquanto em 1995 o índice regional chegou a 0,821, o do Equador era 0,801. Outros países da região apresentavam os seguintes resultados: Argentina 0,888; Bolívia 0,816; Brasil 0,805; Chile 0,843; Colômbia 0,792.

Iniciado com a crise da dívida, o ajuste se concentrou na estabilização macro-econômica, e foi adquirindo crescente profundidade e complexidade. Fala-se em “reformas de primeira geração” (sobretudo a liberação do mercado interno, a abertura externa da economia, as privatizações e a flexibilização trabalhista), “de segunda geração” (políticas sociais focalizadas) e “de terceira geração” (concessão de serviços públicos, autonomia do poder judiciário e descentralização).

Assim, por exemplo, uma primeira onda de reformas liberalizadoras foi experimentada nos anos 1970 com as ditaduras implantadas nos países do Cone Sul, tendência que se difundiu pelo resto da região devido à crise da dívida externa em 1982-5. As reformas comerciais e financeiras estiveram entre os primeiros componentes do ajuste, tendo alcançado os seus níveis mais altos no princípio da década de 1990. Logo viriam as reformas no campo da abertura da conta de capitais, enquanto o processo de privatização variou em cada caso. Deste modo, pode-se apresentar como segue alguns resultados e conclusões do que foi o ajuste no Equador:

1) Em suas tendências de longo prazo, o ajuste promoveu a consolidação do mercado no gerenciamento da economia, com a menor número possível de intervenções por parte do Estado. Na prática a lógica internacional se impôs sobre a lógica nacional, e a política social foi transformada em um esforço complementar da administração econômica.

2) O ajuste promoveu ainda mais a produção primária com base nas vantagens comparativas naturais, orientando-a para o exterior, sem a preocupação de acrescentar-lhe valor. É a reprimarização, meta básica ou consequência automática do ajuste, que se fez acompanhar de uma deterioração da indústria – a desindustrialização – dos setores voltados para satisfazer a demanda interna, capazes de gerar empregos adequados, de pagar salários decentes e de reduzir a pobreza de forma consistente.

3) A estratégia orientada para a exportação primária acentuou as tendências excludentes e concentradoras. Apesar do aumento das exportações, até 1997 não houve um impulso no crescimento, como

aconteceu em outras fases da história econômica do Equador. Isolado e sem o apoio do Estado, o setor privado (O setor privado produtivo, por suposto. pois o financeiro sempre se beneficiou, e muito) perdeu o dinamismo de épocas anteriores.

4) Durante todo este período houve uma concentração marcante da renda e da riqueza, como opção buscada pela lógica do ajuste para poder financiar novas inversões, sobretudo após a bonança petrolífera e ao cessar o fluxo maciço de créditos externos, a partir de 1982. Nesses anos de crise, os ganhos dos principais grupos econômicos aumentaram, em vez de diminuir, particularmente aquelas famílias e grupos associados à “bancocracia” que dominou os sucessivos governos desde o início da década de 1990.

5) Um ponto especial merece atenção: a deterioração qualitativa das atividades e inversões sociais, sobretudo no setor da educação, devido também à menor disponibilidade fiscal. Tal situação pode ser explicada pela exigência crescente do serviço da dívida, que levou à diminuição da despesa social (ver anexo, tabela 10). Em relação ao orçamento estatal ela caiu em quase 50% em 1980, e em 15% em 2000, enquanto no mesmo período o serviço da dívida aumentou de 18% para mais de 50%<sup>50</sup>.

6) A estabilização é um dos problemas cuja solução mais custou ao Equador, embora tenha sido um dos objetivos perseguidos com mais empenho nos últimos anos. Em 2000 o país sofreu a inflação mais elevada em toda a América Latina, com quase 97% (ponto mais alto, em outubro desse ano: 107,9%), exacerbada pela própria dolarização; vale lembrar que em 1999 a inflação anual foi de 52%.

7) Em todo esse período o crescimento da economia foi pequeno e instável. Com a exceção isolada de dois anos, a economia

---

<sup>50</sup> A CEPAL (2002) tem sustentado que a educação é um meio privilegiado para assegurar o dinamismo produtivo com equidade social, e também para fortalecer democracias baseadas no exercício ampliado e não excluyente da cidadania. Apesar de ter obtido alguns progressos, a educação no Equador, assim como na América Latina continua apresentando grandes lacunas em matéria de êxitos (quantidade e qualidade) e retornos, especialmente segundo o nível de renda e localização geográfica. Ainda assim, o acesso à educação apresenta um alto grau de estratificação que reproduz, em lugar de corrigir, as desigualdades de renda. Isso, somado aos seus efeitos sobre a inserção da mão-de-obra e as possibilidades de mobilidade ascendente, explica em parte a rigidez ostensiva da estrutura social existente no país e na região. No plano internacional, aumentou o atraso educativo em relação às economias desenvolvidas e também às economias emergentes da Ásia.

creceu em ritmo inferior ou igual ao da expansão demográfica (2,3%), para cair estrepitosamente em 1999. A tão esperada reativação da economia, prometida sempre nos sucessivos programas de estabilização e ajuste, foi uma quimera, pelo menos naqueles setores produtivos não vinculados ao mercado externo.

8) O caráter tortuoso do ajuste pode ser visto também como resultado e parte de uma estrutura institucional baseada no paternalismo, no rentismo, na corrupção e na impunidade. Paternalismo manifestado no apoio governamental sistemático para facilitar o ajuste no caso dos grupos de poder econômico e político, controladores e predadores do Estado. Rentismo explorador da mão de obra, da natureza e da moeda nacional, o sucre. Corrupção e impunidade refletidas em vários episódios de interferência na economia com a conivência de quase todos os governantes a partir 1992.

9) O ajuste tortuoso tem outra característica em comum: o autoritarismo. O discurso do consenso foi exigido como um argumento de propaganda e não como uma opção para construir uma ordem democrática. Os objetivos finais do ajuste não eram discutidos, e seus resultados foram o produto da comunhão entre os funcionários das instituições financeiras internacionais (que têm quase sempre a palavra decisiva), membros da equipe econômica do governo nacional e os representantes dos principais grupos econômicos.

10) Outro aspecto que se deveria incorporar à compreensão do ajuste é a reação dos diferentes grupos sociais, em particular devido ao surgimento e consolidação de novos atores sociais e políticos, que viabilizam o que poderia ser um novo bloco histórico<sup>51</sup> portador da

---

<sup>51</sup> “O conceito de bloco histórico tem sua origem em Georges Sorel, teórico francês do sindicalismo revolucionário. Gramsci parte dele, mas amplia esta visão, utilizando-a em sentido conjuntural, isto é, bloco histórico tem para ele a noção de articulação entre infra-estrutura e superestrutura, ou de formação social no sentido marxiano. Nas notas sobre a questão meridional, Gramsci emprega esta categoria para indicar as alianças de classe e se refere especialmente ao bloco industrial-agrário. Nos **Cadernos** (grifo do autor), ele inclui no conceito de bloco histórico os componentes que Sorel excluiu, ou seja, os intelectuais, o partido, o Estado, bem como o nexo filosófico-histórico entre estrutura e superestrutura. O bloco histórico é um conceito dialético na medida em que a interação de seus elementos cria uma unidade maior; seria a “(...) *unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos*” (Gramsci, 2002b, p. 26). Para Gramsci a sociedade se apresenta como uma totalidade que deve ser abordada em todos os seus

resistência e gestor potencial de propostas alternativas. Além disso, diferentemente do que aconteceu em outros países da região, no Equador não se conseguiu fragmentar, alienar e domesticar as camadas populares, o movimento indígena, o movimento camponês e as reclamações regionais, como também não se alienou o sindicalismo, embora ele se enfraquecesse no contexto do ajuste. E são precisamente esses segmentos da população, “obstáculos ao desenvolvimento”, conforme a visão do grande capital e do paradigma liberal, que poderiam desenvolver propostas conducentes a um desenvolvimento sustentado e sustentável, inclusivo e autodependente, solidário e democrático.

\*

\*\*

Buscou-se mostrar até este momento as principais características da economia política do Equador nas últimas duas décadas do século XX. Ademais, procurou-se também entender o processo que conduziu o Estado a acatar passivamente o ajuste estrutural emanado pelo Consenso de Washington em parceria com o Banco Mundial e o FMI. Tal ajuste, como foi mostrado nas páginas antecedentes, significou grandes “sacrifícios” por parte da população geral, e principalmente entre os setores sociais mais vulneráveis, entre os quais as populações indígenas encontram-se na parte inferior. Essas populações, que nas décadas anteriores já viviam com altos indicadores de pobreza, no período neoliberal experimentaram uma precarização acentuada em sua qualidade de vida, fato esse que contribuiu para ativar a consciência étnica e a mobilização coletiva<sup>52</sup>.

Se por um lado, as reformas neoliberais levadas a cabo desde os anos 1980, não apenas no Equador, mas na maior parte da América Latina, intensificaram a desigualdade e os movimentos indígenas reagiram contrariamente, por outro lado, os processos de descentralização política fomentaram a participação da sociedade civil, e o apoio de instituições internacionais – sobretudo ONG’s – favoreceu os movimentos indígenas (Brysk, 2000).

É enfatizando os aspectos contextuais que Deborah Yashar (2005) pretende explicar as mobilizações populares das últimas três

---

níveis. Nota-se assim, a justaposição e os relacionamentos recíprocos das esferas de atividade política, ética e ideológica com a esfera econômica.

<sup>52</sup> Relativo à situação de incidência da pobreza extrema sob a população indígena de acordo com cada país, ver em anexo quadro 3.

décadas na América Latina. De acordo com a autora, os movimentos indígenas, entre os quais se destaca a CONAIE, surgem como consequência da mudança de um regime de cidadania corporativista a um regime de cidadania neoliberal. Os regimes corporativistas se basearam na ideia de assimilação de todos os cidadãos a uma identidade homogênea. Sem embargo, a debilidade institucional dos Estados latino-americanos permitiu que estas identidades homogêneas se impusessem de maneira desigual e que restassem áreas onde a penetração do Estado é escassa e onde se preservam as identidades locais preexistentes. Ademais, o Estado corporativista, erodindo o poder das elites rurais, com reformas agrárias e com projetos de desenvolvimento, permitiu que as comunidades indígenas desfrutassem de espaços onde poderiam reproduzir-se autonomamente. No caso da Amazônia, o estado não chega a penetrar eficientemente até o ciclo neoliberal, permitindo por omissão a reprodução das identidades.

Nos anos oitenta e noventa do século XX, diz Yashar, os regimes corporativistas são substituídos pelos regimes neoliberais. Impõe-se a ideia de direitos individuais frente aos de grupo e liberalizam-se os mercados de terra e trabalho, pondo fim ao ciclo das reformas agrárias e colocando em perigo os direitos sociais e econômicos que se haviam conquistado na etapa corporativista. A perda da terra, dos subsídios e dos programas de desenvolvimento estatais, assim como um novo e renovado impulso capitalista mais agressivo nesse período, colocam em perigo os espaços de autonomia que as comunidades haviam conseguido assegurar no período anterior.

É precisamente nesse momento que penetram com força voraz na Amazônia as grandes companhias petroleiras, madeireiras e os projetos voltados ao agronegócio com vista às exportações. E o Estado trata de controlar territórios recônditos que até recentemente não haviam sido penetrados com profundidade. Nesse viés, as comunidades indígenas reagem e os movimentos étnicos ganham musculatura em detrimento dos sindicatos. Com o tempo, estes movimentos se tornam independentes dos movimentos de classe, típicos do período corporativista, elevando o discurso étnico por sobre o classista.

A essa mudança de regime, Yashar ainda destaca outro elemento central que explica a força do movimento indígena contemporâneo em torno da CONAIE: as redes transcomunitárias. Segundo a autora, tais redes transcomunitárias se referem ao poder de mobilização nos níveis local, regional, nacional e transnacional. O Estado, os sindicatos, as igrejas e as organizações não-governamentais desempenham um papel importante como fomentadores dessas redes

que colocaram em contato diferentes ativistas e comunidades indígenas antes isoladas.

Outra contribuição teórica que segue linha semelhante foi esboçada por Zizek (1997). O teórico eslovaco argumenta que a expansão do capitalismo neoliberal como única opção através do mundo foi unida à difusão da tolerância liberal que toma forma de “multiculturalismo”. O multiculturalismo aceita o outro folclórico privado de substância enquanto denuncia ao verdadeiro outro como fundamentalista. As diferenças são reguladas, segundo Zizek, através de uma tolerância repressiva. Enquanto se fomenta a diferença cultural, na verdade o que está acontecendo é uma homogeneização cultural através do mercado capitalista. De acordo com esse aporte teórico, a energia crítica se canaliza nas lutas culturais, preservando assim o sistema capitalista e suas lógicas intactas. A politização de lutas particulares permite que o sistema capitalista e suas estruturas se desenvolvam sem maiores resistências. Assim, o capitalismo global não necessita exercer a violência de suprimir as outras culturas porque, sob a aparente tolerância e o respeito à diversidade, o mercado já estaria se ocupando dessa supressão.

Nesse viés, as instituições e os agentes que promovem o multiculturalismo neoliberal estão dispostos a aceitar o direito de reconhecimento, do qual derivam outros direitos como as reformas educativas, descentralização, medidas para terminar com a exclusão política dos indígenas, entre outros. Estas concessões são realizadas pelo Estado, que é também o árbitro para decidir quais direitos são legítimos e quais não são. Através dessa discriminação entre sujeitos perigosos e dóceis, os quais Hale (2204) sagazmente denominou “índio permitido”, se impõe uma regulamentação moral que dá forma a estes sujeitos. Aqueles que denunciam as desigualdades do sistema capitalista neoliberal são etiquetados como extremistas e não recebem o apoio econômico das organizações internacionais, não governamentais e do Estado.

É observando os elementos contextuais, assim como fizeram em suas abordagens Yashar (2005) e Zizek (1997), que procuraremos na próxima seção analisar as transformações que estavam acontecendo no paradigma dominante das políticas de desenvolvimento rural. Essas transformações, muito nítidas sobretudo nos Andes equatorianos, ocorriam em consonância com as principais diretrizes neoliberais propagadas desde as instâncias superiores do capitalismo mundial – o FMI e o Banco Mundial. Assim, para entender o porquê da ação coletiva indígena-campesina em torno da CONAIE, necessariamente é preciso

examinar as políticas de intervenção sobre o mundo rural. Vejamos como de fato isso aconteceu.

## 2.4 A mutação paradigmática no *modus operandi* das políticas de desenvolvimento rural entre os anos setenta e noventa

A consolidação do movimento indígena, articulado fundamentalmente, ainda que não somente, ao redor da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), é seguramente um dos fatores mais novos e emblemáticos da história social recente do país e, *mutatis mutandis*, se ajusta com a tendência constatada em outros países latino-americanos caracterizados pela presença de importantes contingentes de população indígena-campesina.

Para entender o surgimento desse novo tipo de ator social, é preciso antes de qualquer coisa compreender a mutação que vai se consolidando no *modus operandi* do desenvolvimento rural, pois a proliferação destes novos sujeitos veio acompanhada – ou foi consequência – destas transformações no meio rural. Como apresentado no capítulo 2, as políticas de ajuste estrutural emanadas pelo Consenso de Washington, e toda sua filosofia anti-estatista, geraram uma acomodação formidável do Estado. De haver sido o principal impulsionador das políticas estruturantes que tiveram nas reformas agrárias dos anos sessenta e setenta sua máxima expressão, a mudança constatada se traduziu em abandono desses tipo de atuação em favor de agências de todo tipo – muitas delas privadas – que, já entre os anos oitenta e noventa, se converteram nas principais impulsionadoras das intervenções sobre o campesinato. Assim, de um contexto no qual, durante os oitenta, foi perdendo força a reforma agrária como paradigma dominante em benefício do desenvolvimento rural integral (DRI), viu-se proliferar uma sucessão de agências e formas de vincular e entender a noção de desenvolvimento rural.

### 2.4.1 O apogeu do neoliberalismo e a etnificação do desenvolvimento rural

O neoliberalismo se foi concretizando na América Latina através de duas diretrizes políticas no que diz respeito ao setor agropecuário e às áreas rurais: i) a desregulamentação dos mercados de produtos e insumos, consequência da abertura comercial e com o

amparo na teoria das vantagens comparativas; e ii) a liberação dos mercados de terra<sup>53</sup> e a substituição definitiva do paradigma da reforma agrária pelo do DRI em um primeiro momento (anos oitenta). Com efeito, a práxis do desenvolvimento rural durante as últimas duas décadas do século XX veio acompanhada pelo fim do ciclo reformista, pela proliferação das ONG em meio à diminuição da presença estatal e de suas instituições de políticas públicas, pela grande dispersão paradigmática, pela deriva etnicista nas atividades de planejamentos e nos sujeitos de interesse prioritário e pelo incremento paralelo da concentração da terra e da brecha de exclusão social (Zaldívar, 2009).

#### *2.4.2 O DRI e o fim do ciclo reformista*

De fato, dentro do marco da nova conjuntura econômica vigente nos anos oitenta, o DRI representou uma renúncia à utopia da mudança estrutural em favor de projetos de atuação imediata e focalizada. Esse espírito já havia sido, de certa forma, antecipado no Equador pela Lei de Fomento e Desenvolvimento Agropecuário de 1979, e que mais tarde viria a se plasmar no Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1984). Dito Plano identificou dezessete projetos de DRI e criou o Subsistema de Desenvolvimento Rural Integral, a Secretaria de Desenvolvimento Rural Integral (SEDRI) e as correspondentes unidades responsáveis pela execução dos projetos em marcha.

Todavia, os resultados alcançados foram mais modestos que as expectativas geradas. No caso do Fundo de Desenvolvimento Rural Marginal (FODERUMA), que pretendia “prestar assistência financeira aos setores menos favorecidos do campesinato, o que se verificou na prática foi que a limitação dos fundos o fez inoperante em grande escala” (Korovkin, 1997, p. 38). O mesmo vale para o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PRONADER), que, ao longo de mais de doze anos de funcionamento, apresentou escassos ganhos reais. As conclusões sobre o DRI equatoriano a que chegou Martínez Valle (1995, p. 128) são explícitas nesse sentido:

---

<sup>53</sup> Esse foi o espírito, por exemplo, das novas legislações agrárias do México (1992), Peru (1993), Equador (1994) e Bolívia (1996), promovidas pelos respectivos regimes neoliberais com o objetivo de incentivar a influência do capital privado no setor, ainda que ao custo do alargamento da brecha de exclusão dos pequenos campesinos.

O desenvolvimento rural se converte de fato em uma política elitista que poderia perfeitamente beneficiar somente uma pequena burguesia, sem que esta se sentisse estranha em um ambiente supostamente dirigido para camponeses [...]. O caminho ao capitalismo agrário foi liberado daqueles obstáculos que, como a reforma agrária, impediam o funcionamento das leis de mercado. Agora com regras claras e, sobretudo, com garantias à propriedade, se pode ser eficiente e competitivo [...]. Mas nem tudo é cor de rosa no heterogêneo mundo rural. Existe uma massa de produtores rurais que não entrariam nessa proposta, pois estão conscientemente excluídos dela: os pobres rurais.

Em nome do desenvolvimento rural e assumindo tacitamente o fim do ciclo reformista, quase todas as intervenções vinculadas ao DRI aludiram a esta questão: os projetos, pioneiros da nova conjuntura, consideravam a distribuição de terra um assunto defasado e antiquado. Soma-se a isto a perda de protagonismo das intervenções estatais como potenciadoras do desenvolvimento rural em benefício das ONG, multiplicadas e sobredimensionadas à sombra de um ajuste econômico que, paulatinamente, limitou os poderes públicos.

### *2.4.3 A privatização e as intervenções sobre o meio rural*

A proliferação desse tipo de agência foi preenchendo o vazio deixado pelo Estado, exercendo a função de eixos intermediários da “cadeia de ajuda” e consolidando novas formas de cooptação e clientelismo. Nesse viés, “as ONG haviam se convertido na contraparte neoliberal das políticas sociais em muitos países da América Latina” (Picas, 2001, p. 180). É verdade que a presença de ONG na região não é nova; o que é novo é a entrada massiva desta classe de organização a partir do início da década dos oitenta. Nesse aspecto os dados são bastante ilustrativos: “quase três quartas partes (72,5%) das ONG que apareceram no Equador ao longo do século XX (até 1995), vieram à luz nos quinze anos que vai de 1981 a 1994; é dizer, de par com as diferentes políticas de ajustes ensaiadas desde 1982” (Zaldívar, 2009, p. 91).

A brusca mudança de contexto também impactou na redefinição das prioridades das ONG. Durante a época das reformas agrárias, com efeito, suas atividades contestavam a ação governamental e buscavam ampliar a base social dos programas públicos. Assim, suas atuações se diferenciavam dos organismos oficiais, não tanto pelo modelo de desenvolvimento que impulsionavam, muito mais pela ênfase dada à organização social, à capacitação e politização. Sem embargo, Chiriboga (1987, p. 39), argumenta que:

Desde meados dos anos oitenta essa imagem contestatória foi substituída por outra marcada pela insistência na colaboração, concertação e intermediação nos processos sociais, participação popular e pelo distanciamento da política formal, considerada deste então um campo externo às ONG.

#### *2.4.4 A fragmentação do aparato de desenvolvimento e a dispersão paradigmática*

O paradigma de intervenção representado pelo modelo das ONG é, paradoxalmente, uma espécie de anti-paradigma. Em realidade, há tantos modelos de atuação sobre a sociedade rural como agências de desenvolvimento, de maneira que é possível inclusive encontrar uma multiplicidade delas atuando em uma única comunidade campesina. Junto com a justaposição de outras tantas pequenas estruturas burocrático-administrativas, o fato é que isso tem gerado a superposição sobre a mesma base social de projetos executados a partir de lógicas com frequência contraditórias – desde a agro-ecologia à revolução verde, desde o fortalecimento organizativo à capacitação empresarial<sup>54</sup>.

Em meio a essa aparente heterogeneidade, parece subjazer uma agenda oculta, promovida desde as mais altas instâncias do aparato de desenvolvimento internacional – basicamente do Banco Mundial, ainda que não somente deste –, que une a etnificação ao desenvolvimento rural e sua desvinculação de todas aquelas formulações que questionaram

---

<sup>54</sup> Tomamos como referência a província de Chimborazo, os técnicos do CESA (1997, p. 86) contabilizaram entre 1985 e 1996, somente no distrito de San Juan, região de Riobamba, a presença de sessenta ONG.

outrora os mecanismos básicos de acumulação do capitalismo (e a reconcentração de terra é um deles).

#### 2.4.5 A etnificação do desenvolvimento rural

Em uma investigação anterior sobre a relação entre as ONG e a estrutura organizativa indígena, na qual toma como base a amostra de 170 agências intervencionistas, Bretón (2002) revela que estas mantinham no final dos anos noventa um total de 405 projetos de desenvolvimento rural, claramente com a tendência de concentração nos espaços majoritariamente *kichwa* da região serrana.

É bastante pertinente ressaltar as contribuições de Martínez Valle (1995) sobre a matéria, a qual nos permite asseverar: i) boa parte das organizações indígenas que se originou nas últimas duas décadas do século XX, conseguiu consolidar-se graças à promoção, apoio e indução de instituições forâneas ligadas aos programas de desenvolvimento, o que significa que as motivações para sua existência são externas, abarcando desde projetos produtivos até o proselitismo religioso; ii) que cada nova organização indígena passa a competir com outra organização indígena para manter e incrementar sua “clientela” (suas bases), o que termina por produzir muitas vezes conflitos, rupturas e desencontros no âmago do próprio movimento indígena; e iii) que a dependência funcional da obtenção de recursos do aparato de desenvolvimento comportou a substituição paulatina de uma liderança indígena militante e ideologizada com um perfil político-reivindicativo, por outra de caráter muito mais tecnocrático, distanciada dos velhos intelectuais orgânicos de décadas anteriores, totalmente convertida em um setor de mediadores profissionais, muito mais preocupada com a envergadura dos projetos aplicados em seus territórios.

É precisamente na combinação destes três pontos que estaria a explicação da aposta do Banco Mundial em ensaiar na América Latina, sobretudo no Equador, um macro-projeto que, fundamentado em uma particular acepção da noção de capital social<sup>55</sup>, permitisse canalizar as

---

<sup>55</sup> O conceito de capital social utilizado nesse trabalho refere-se ao “conjunto de normas e relações sociais incrustadas nas estruturas sociais da sociedade e que permitem às pessoas coordenar suas ações e alcançar os objetivos desejados” (Redcliffe, 2007, p. 32). Segundo seus defensores, o capital social encontra-se principalmente nas interações comunitárias e domésticas e compreende relações de confiança, solidariedade e atividade associativa, todo o qual tem

reivindicações do movimento indígena dando contornos tolerados pelo modelo de desenvolvimento propagado a partir de então.

## 2.5 Etnodesenvolvimento: o Banco Mundial e o experimento PRODEPINE.

Desde a primeira metade dos anos noventa, o Banco Mundial vem demonstrando uma atenção renovada pelos povos indígenas, em consonância com outros eventos como, por exemplo, a declaração das Nações Unidas da “Década Internacional para as Populações Indígenas do Mundo” (1995-2004). Foi nesse marco relacional, de aparente respeito ao potencial que as culturas indígenas representavam sob a ótica do desenvolvimento, que surgiu o Projeto de Desenvolvimento dos Povos Indígenas e Negros do Equador (PRODEPINE), divulgado pelo Banco como uma de suas iniciativas mais inovadoras em matéria de fortalecimento organizativo (capital social) e desenvolvimento com identidade étnica (etnodesenvolvimento).

Antes de analisarmos os pontos positivos e negativos deste projeto, convém intentar responder duas questões prévias: por que o Banco Mundial se mostrou receptivo ante uma parte – e subtraíu outra – das demandas indígenas, e por que elegeu o Equador para ensaiar o mais inovador dos projetos destinados ao magma da alteridade cultural.

A abertura e sensibilidade frente às reivindicações étnicas constituem, em primeiro lugar, uma resposta ao vigor demonstrado pelo movimento indígena no início da década dos noventa; vigor cimentado em sua capacidade para aglutinar o descontentamento e a desconfiança de amplos setores da população em relação aos partidos políticos convencionais dentro de um contexto de ajuste econômico de alto custo social.

Esse motivo isolado, no entanto, sendo indispensável, não consegue explicar por si só por que em alguns países se articularam com força estruturas organizativas como essas (México, Guatemala, Equador e Bolívia) e em outros isso não ocorreu (Peru). Junto a tal motivo é preciso analisar a relação dialética de outras variáveis: a existência de

---

consequências benéficas para o fomento da renda e do desenvolvimento social. De acordo com um documento do Banco Mundial (2007), os enfoques que tomam a sério o conceito de capital social “têm considerado as diferenças étnico-raciais em términos de diferenças culturais, sugerindo que os grupos étnicos compartilham valores comuns e a cultura pode uni-los em torno de uma causa comum para seu mútuo benefício.”

redes transcomunitárias que possibilitem transcender o âmbito local, além da manutenção de um espaço associativo capaz de prover a oportunidade real de organizar-se<sup>56</sup>.

Há pelo menos três grandes marcos em escala continental que ilustram a força alcançada pelas plataformas étnicas. Um é o grande levantamento auspiciado pela CONAIE em 1990 e 1994, que obrigou o Presidente da República (Rodrigo Borja Cevallos e Duran Ballén, respectivamente) a negociar com os dirigentes indígenas uma série de temas, entre os quais estava a nova Lei Agrária, peça-chave da engrenagem jurídico neoliberal. Outro é a insurreição neozapatista em Chiapas (México), que mostrou os limites das contradições da ortodoxia do Fundo Monetário Internacional. Por fim, o terceiro caso refere-se a criação, em 1995, do MAS boliviano, que elevou o debate étnico a uma dimensão nacional nunca antes vista, pondo em xeque os governos de turno e seus pacotes neoliberais.

Em todos os três casos se evidenciava de que maneira as variáveis consideradas desde o dogma neoliberal como meras *externalidades* – os custos sociais – podiam chegar a converterem-se em *internalidades* capazes de dificultar a trajetória sem peias dos desígnios do mercado. Impunha-se, portanto, uma reconsideração, um replanejamento de algumas margens do modelo que permitisse neutralizar ou reconstruir ditas plataformas reivindicativas. E o Equador aparecia como o laboratório adequado, um país de grande importância geopolítica para os Estados Unidos – prestes a embarcar no Plano Colômbia<sup>57</sup> – e que contava naquele período com um dos movimentos

---

<sup>56</sup> Recordar-se que, apesar dos resultados ambivalentes, as reformas agrárias sancionaram a impenhorabilidade das terras redistribuídas, consolidando espaços de certa autonomia para as comunidades indígena-camponesas. O advento do neoliberalismo, não obstante, reduziu essa margem, limitou o acesso aos recursos provenientes do Estado e desmantelou todo o aparato corporativo protecionista (Yashar, 2005, p. 60-68).

<sup>57</sup> O Plano Colômbia, criado em agosto de 2000 pelo governo dos Estados Unidos, consistia, oficialmente, em combater a produção e o tráfico de cocaína na Colômbia, país de origem da maioria absoluta da cocaína consumida nos Estados Unidos. O Plano visava desestruturar as guerrilhas (tanto as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC, como os grupos paramilitares) por meio da cooperação financeira, logística e técnica entre os dois governos. Em 2003, numa operação conjunta com o governo do Equador, que terminou com a captura de importantes integrantes das FARC em Quito, o Plano Colômbia caminhava a passos largos para sua regionalização nos Andes sul-

indígenas mais sólidos da região, elemento potencialmente *desestabilizador* que obstaculizava ademais a aplicação extrema dos ajustes de alto custo social.

Um tema crucial para entender o viés político do PRODEPINE é o de sua cronologia, pois foi em 1995 (ano seguinte da segunda grande manifestação liderada pela CONAIE) que tal projeto começou a ser gestado, a modo de resposta experimental do *establishment* financeiro neoliberal à ameaça identificada no movimento indígena. Trata-se, portanto, de uma reação programada dentro do que muitos autores qualificaram como *multiculturalismo neoliberal* (Díaz-Polanco, 2006), um padrão recorrente de interação entre os regimes neoliberais e as plataformas indigenistas que está ocorrendo em uma tríplice direção: 1) assumir e apoiar – inclusive através de modificações constitucionais – determinadas demandas de caráter cultural (direitos dos povos e nacionalidades ao reconhecimento e a visualização de suas diferenças); 2) deixar em segundo plano (ou simplesmente olvidar) aquelas reivindicações que podem questionar a lógica do modelo de acumulação; e 3) aprofundar em paralelo a via assistencialista de intervenção nas comunidades.

Essa via, dominante durante as últimas duas décadas, demonstrou ter a virtude aparente de amortizar o custo social do neoliberalismo ao mesmo tempo em que, convenientemente manipulada, facilita a canalização das expectativas das lideranças indígenas (e de suas bases) até o único espaço possível de negociação: a quantidade e o montante dos projetos a implementar. O paradoxo desse multiculturalismo ocorre no momento que, enquanto por um lado institucionaliza a alteridade cultural, por outro, desestimula tudo aquilo que interpele a hegemonia da reprodução do capital, conformando assim a natureza do que Charles Hale (2004) qualificou como o ideal do “índio permitido”.

A grande novidade do PRODEPINE foi sua orientação, limitando-se a financiar e assessorar as organizações regionais, que juntas conformam em última instância a CONAIE, para que controlassem e supervisionassem as atuações sobre seus territórios. Assim, desejava-se que essas plataformas fossem capazes de priorizar as necessidades de suas comunidades filiais locais, de estabelecer perfis de

---

americanos. No entanto, tal iniciativa nunca se concretizaria e o Plano Colômbia seria abandonado em breve devido a uma enxurrada de críticas proferida pelos movimentos sociais e pelas organizações de direitos humanos.

ação até mesmo de contratar o pessoal técnico, sempre com a permissão da infraestrutura burocrático-administrativa do Projeto; infraestrutura construída com a intenção de por ao alcance dessas organizações os recursos necessários para materializar alguns planos de desenvolvimento local. Isto significou nos Andes equatorianos a ativação de 379 subprojetos executados através de 121 organizações indígenas<sup>58</sup> (a maioria delas integrando a CONAIE), conforme se visualiza no quadro 1.

QUADRO 1 - POPULAÇÃO RURAL, PRESENÇA DE ONG E SUBPROJETOS PRODEPINE

População Rural CENSO 2001					ONG 1999			Execução PRODEPINE 1998-2003		
Provín	População total	População Indígena	% Indígena	População Pobre	% pobre	Pro- jetos	%	Orga- nizações	Sub- projetos	Inves- timento (\$)
Azuay	286.952	16.731	5.8	234.629	81.8	55	13.6	3	8	150.972
Bolívar	126.102	38.088	30.2	114.418	90.7	31	7.7	14	32	528.618
Cañar	131.380	31.285	23.8	111.305	84.7	24	5.9	10	33	457.766
Carchi	80.787	2.937	3.6	65.302	80.8	15	3.7	3	9	191.976
Chimborazo	245.852	145.729	59.3	227.910	92.7	119	29.4	37	120	2.185.846
Cotopaxi	255.965	81.187	31.7	231.573	90.5	23	5.7	16	45	940.297
Imbabura	171.830	75.296	43.8	141.080	82.1	34	8.4	14	44	1.138.513
Loja	221.522	11.086	5.0	204.179	92.2	64	15.8	2	9	113.911
Pichincha	674.502	47.418	7.0	414.067	61.4	24	5.9	8	40	881.147
Tungurahua	252.707	60.120	23.8	217.392	86.0	16	4.0	14	39	723.825
Total	2.447.599	509.877	20.8	1.961.855	80.2	405	100	121	379	7.312.871

Fonte: Zaldívar (2009, p. 102)

Contudo, além das expressivas cifras, uma análise pormenorizada da forma como se canalizaram os investimentos, feita por Vítor Zaldívar (2009, p. 100-101), permite delinear quatro linhas de interpretação do real significado do PRODEPINE: 1) que teve muito mais de continuista que de inovador, conforme a práxis do dia a dia; 2) que seus gestores nunca interpelaram-se sobre a qualidade do capital

<sup>58</sup> Em 1999 seus fundos incluíam 25 milhões de dólares aportados pelo Banco Mundial e 15 pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, ambas partidas à título da dívida externa equatoriana, mas uma cota de 10 milhões desembolsada pelo Estado e, que em muita menor quantia, pelas organizações indígenas beneficiárias em forma de trabalho comunitário para executar obras (Uquillas, 2002)

social induzido; 3) que sua execução contribuiu para aprofundar a divisão e fragmentação do campesinato andino em base a critérios identitários; e por último, 4) que demonstrou ser uma eficaz corrente de transmissão do “projatismo de gabinete”, com as limitações e sombras que ele comporta em termos políticos e sociais.

Nesse viés, o PRODEPINE nutriu-se do húmus de décadas de presença massiva de instituições de desenvolvimento no âmbito indígena-campesino, alimentando-se da experiência acumulada e, dessa maneira, propondo perpetuar o modelo dominante de relação donatário-beneficiário. Ainda que tenha diminuído o peso de antigos intermediários (caso das ONG), acabou por centralizar a tomada de decisão nas mãos de um núcleo reduzido de líderes de alto nível (quem maneja de fato a gestão nacional do Projeto).

É verdade que o PRODEPINE fomentou o fortalecimento organizativo das organizações indígenas regionais, mas não é menos certo que muitas destas organizações são controladas por uma elite indígena local com capacidade de redistribuir recursos entre suas comunidades afiliadas. Porém, a natureza dessas organizações de caráter regional é, por vezes, heterogênea e controvertida. Nelas é corrente o manejo clientelar e vertical das relações com as bases por parte dos dirigentes.

Desta feita, o PRODEPINE incentivou a divisão entre beneficiários e não-beneficiários, indígenas frente a mestiços, dificultando por omissão qualquer intento de criar pontes. Tudo isso aconteceu em um cenário de crise no meio rural e uma carência notória de recursos, o que alentou a concorrência e a desunião, culminando em alguns casos com a fragmentação do movimento indígena.

Pensemos brevemente no que significou desde o ano 2000 a dolarização da economia para as já paupérrimas propriedades campesinas. Não é difícil especular sobre os efeitos que esta situação acarretou para as produções familiares, pressionadas a vender cada vez mais barato, a comprar cada vez mais caro e com sérias dificuldades inclusive para poder empregar temporariamente parte de sua mão-de-obra nos mercados laborais pressionados a baixar seus salários.

Frente a isso, a estratégia do Banco Mundial foi a de fragmentar os atores sociais. A fragmentação teve como base fatores de identificação étnica: uns (os indígenas) tiveram acesso ao PRODEPINE, e outros (o resto) foram parcialmente amparados pelo PROLOCAL (Projeto de Redução da Pobreza e Desenvolvimento Local Rural), uma iniciativa operada entre 2002 e 2007 orientada à população rural não indígena à margem do PRODEPINE (Donoso-Clark, 2003). Ou seja,

entre os municípios rurais da serra se viu proliferar uma multiplicidade de iniciativas em desenvolvimento rural, separadas uma das outras como se fosse impossível articulá-las em uma agenda comum do campesinato serrano, para além do sentido de suas identidades coletivas.

Outro elemento que deve ser considerado é que o PRODEPINE circunscreveu as demandas das organizações indígenas ao número e montante dos subprojetos e se constituiu em uma ferramenta-chave de uma estratégia “neoindigenista” de caráter “neocolonial”<sup>59</sup>. Mas o que parece mais notável é o efeito político do Projeto, que não é outro que a modorra analgésica que exerce: PRODEPINE situou no campo de batalha do movimento indígena (e por tabela da CONAIE) o montante, a quantia e a natureza dos subprojetos, diluindo a política de alcance. Contribuiu, assim, para neutralizar seu possível conteúdo alternativo por meio de desideologização e institucionalização de seus dirigentes. Dessa forma o projetismo constituiu-se na única base possível de negociação de setores sociais empobrecidos e com poucas expectativas de futuro.

Não seria exagero afirmar que o PRODEPINE exerceu forte ingerência na consolidação da agenda de reivindicações da CONAIE, sobretudo nos anos finais da década de 1990 e iniciais da de 2000. A organização que nasceu e posteriormente foi forjada em meio à turbulência de sucessivas crises nacionais, dotada de um forte discurso anti-estatal e anticapitalista, pouco a pouco foi perdendo sua força de contestação popular (greves gerais, paralisações, barricadas, marchas, etc.) para assentar sua estratégia de luta principalmente na barganha política. O que se verificou na pesquisa *in loco* foi, em consonância com as diretrizes gerais do PRODEPINE, o enfraquecimento da capacidade da CONAIE em congregar outros setores marginalizados, característica outrora fundamental que fez com que a organização se tornasse o ator social protagonista no cenário sócio-político nacional. Em oposição, o

---

<sup>59</sup> O vocábulo “neoindigenismo” alude à situação criada no contexto neoliberal: a articulação de um discurso positivo de intervenção que, diferentemente da etapa desenvolvimentista anterior, são as lideranças étnicas as que com frequência se plasmam ao aparato de desenvolvimento e gestam uma parte importante dos fundos destinados às comunidades. Já no caso do termo “neocolonial”, este se refere à própria natureza do PRODEPINE: um projeto idealizado em suas linhas mestres pelo Banco Mundial, financiado à conta da dívida externa do Estado, implementado com o entusiasmo das elites locais e nacionais das organizações étnicas, avaliado também a partir do Banco Mundial e sobre o qual o Estado não dispôs, no entanto, de nenhum mecanismo de fiscalização (Zaldívar, 2009).

movimento indígena passou a priorizar o discurso étnico e suas ações passaram a ter caráter menos revolucionário e mais reformista, sem contestar a lógica de reprodução do sistema capitalista.

\* \*

\*

Em suma, ao longo desse capítulo buscamos investigar o *modus operandi* da economia política equatoriana e do desenvolvimento rural andino durante o período caracterizado pela guinada neoliberal (1981-2003). Segundo a tese sustentada ao longo desse trabalho, a sublevação indígena em torno da CONAIE só foi possível devido à confluência das quatro dimensões apresentadas na introdução. Assim que, se os dois primeiros capítulos lançaram luz sobre as conjunturas políticas e econômicas, o terceiro focará a dimensão internacional desse processo. Nossa intenção é mostrar que a institucionalização dos direitos indígenas no âmbito internacional criou espaços para que estas populações interpelassem seus respectivos governos nacionais, fato este que, em última instância, abriu caminhos a posteriores reformas constitucionais. É precisamente dentro desse marco que se insere o reconhecimento da plurinacionalidade do Estado equatoriano – historicamente uma das maiores reivindicações do movimento indígena – junto à aprovação da nova Carta Magna em 2008.

A importância desse último ponto justifica uma melhor elaboração, em termos de abordagem, do problema da internacionalização da questão indígena. É disso que trata o capítulo seguinte.

### Capítulo 3. A internacionalização dos direitos indígenas

Esse capítulo tem como objetivo, primeiro: evidenciar o grau de internacionalização dos direitos coletivos indígenas, dando principal ênfase à institucionalização que tiveram nas Nações Unidas e na OIT. E segundo: observar a influência da dimensão internacional quanto à incorporação dos direitos coletivos no caso da atual Constituição política do Equador. Ao final, serão analisados os alcances e limitações desses direitos coletivos em relação às principais demandas históricas do movimento indígena.

Desde a criação do Grupo de Trabalho Para As Populações Indígenas, em 1982, tem-se reconhecido no âmbito das Nações Unidas uma série de instituições específicas para a proteção dos direitos individuais e coletivos desses povos. Entre elas, destaca-se a adoção em 2006, por parte do Conselho de Direitos Humanos, da *Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas*, um marco sem precedentes dentro do direito internacional. Como é natural, todo esse processo em torno do reconhecimento dos direitos coletivos representou mudanças legais, no nível nacional e regional, a favor dos povos indígenas.

Dito isso, e após os dois primeiros capítulos abordarem a dimensão política e econômica do processo que culminou com a consolidação do movimento indígena equatoriano em torno da CONAIE, esse terceiro capítulo tratará da dimensão internacional. Nosso objetivo nessa parte do estudo é dar relevância ao fato de como a inclusão da “problemática indígena” em organizações internacionais, como é o caso da ONU e da OIT, serviu para criar estruturas de oportunidades políticas, não só ao movimento indígena equatoriano, mas a outros movimentos de diversos países latino-americanos.

Portanto, trata-se de avançar, buscando elementos pertencentes à dimensão internacional no terreno político, na resposta à questão de pesquisa enunciada na introdução, qual seja: quais foram as condições históricas que desencadearam a organização e mobilização indígena em torno da CONAIE e explicam seu protagonismo social a partir dos anos noventa?

O capítulo obedece a seguinte estruturação:

Primeiramente, será exposta a evolução do processo de institucionalização dos direitos dos povos indígenas nas Nações Unidas. Nesse contexto, serão abarcados três mecanismos internacionais para a proteção dos direitos desses povos, a saber: o Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas, o Fórum Permanente para as Questões Indígenas e o Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas. Ao final dessa seção, mostraremos que com a aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas por parte do Conselho de Direitos Humanos, ditos povos foram elevados à condição de sujeitos de direito internacional.

Em segundo lugar, serão investigados os processos de internacionalização das demandas indígenas na América latina, justamente a região do mundo onde a temática ganhou maior importância. Seguramente, a internacionalização das demandas indígenas no continente apresenta características próprias que explicam em parte o alcance e as limitações desta internacionalização. Assim, averiguaremos os efeitos dessa internacionalização que, em muitos casos, culminou em processos de reforma legislativa e institucional nos alguns países da região.

Por último, será analisada a influência que tiveram os processos de internacionalização dos direitos indígenas sobre a promulgação, em setembro de 2008, da atual Constituição do Equador. Assim, serão investigados os alcances e limitações para a aplicação dos direitos coletivos no marco da nova Carta Magna, que não apenas amplia esses direitos em comparação à Constituição anterior, mas também consagra o Estado intercultural e plurinacional do Equador – exatamente a maior demanda histórica do movimento indígena.

### 3.1 O tema indígena e as Nações Unidas

Até os anos 1970, a preocupação pela situação dos povos indígenas figurava em diversos instrumentos e estudos elaborados pelas Nações Unidas, embora não de forma sistemática. No ano de 1971 essa situação muda, quando a Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias (Atualmente Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos) recomendou que se realizasse um amplo e completo estudo do problema da discriminação contra as populações indígenas em escala mundial. Nesse ato, “José R. Martínez Cobo analisou uma variada gama de questões de direitos humanos dos

povos indígenas, entre as quais se incluía uma definição precisa destas mesmas populações” (Kempf, 2007, p. 164), além de áreas especiais tais como saúde, moradia, educação, idioma, cultura, instituições sociais e jurídicas, emprego, direitos políticos, eliminação da discriminação, entre outras.

Esse estudo foi a gênese da ulterior criação, em 1982, por parte do Conselho Econômico e Social, do Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas. A partir de então, o Grupo de Trabalho tem desempenhado um papel-chave como mecanismo de proteção, promoção e recomendação em matéria de direito dos povos indígenas.

Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou o Convênio número 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Este convênio foi, até a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, dezessete anos depois, o instrumento mais abrangente para a proteção dos direitos dos povos indígenas.

Seguindo a recomendação do Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas, em 1993 foi reconhecido o Ano Internacional das Populações Indígenas do Mundo. Neste mesmo ano, foi também recomendado o estabelecimento de uma década internacional para as populações indígenas do mundo todo e a criação de um fórum permanente sobre a problemática indígena.

Tomando como base esta recomendação, o período 1995-2004 foi declarado como a “Década Internacional para as Populações Indígenas do Mundo”. Dentro desse contexto, em 2000, após vários anos de discussões prévias, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) decidiu estabelecer um Fórum Permanente para as Questões Indígenas<sup>60</sup>, instância em que os povos indígenas têm status de especialistas. Dois anos mais tarde, o Fórum Permanente inaugurou o seu primeiro período de sessões.

Em 2001, a Comissão de Direitos Humanos atendeu a uma recomendação do grupo de Trabalho sobre as populações Indígenas e criou a figura do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas, com o propósito de garantir a fiscalização quanto ao cumprimento dos direitos desses povos.

Em 2006, a criação do Conselho de Direitos Humanos significou um novo avanço nesse processo para a proteção dos direitos

---

<sup>60</sup>Mais informações no site: <http://social.un.org/index>.

dos povos indígenas. Assim, em sua primeira sessão (em junho de 2006), o mencionado Conselho aprovou o projeto da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em sua resolução 2006/2, e recomendou à Assembleia Geral a sua adoção, em seu 61º período de sessões.

### *3.1.1 Marco institucional para a proteção dos direitos dos povos indígenas*

A proteção dos direitos dos povos indígenas vem ocorrendo principalmente através de três mecanismos internacionais, a saber: i) o Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas, ii) O Fórum Permanente para as Questões Indígenas e, iii) o Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas. Ademais, com o intuito de incorporar e facilitar a participação dos representantes indígenas e fomentar a proteção e difusão de seus direitos, criou-se um conjunto de fundos voluntários e programas de bolsas indígenas que têm contribuído de maneira significativa para a proteção de seus direitos coletivos.

#### *a) O Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas (GTPI)*

O GTPI foi estabelecido em virtude da resolução 1982/34 do ECOSOC como órgão sob a égide da atual Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. O Grupo, cujas sessões anuais ocorrem em Genebra, sempre uma semana após a reunião da Subcomissão, está conformado por cinco especialistas independentes, um para cada região geopolítica do mundo, a saber: Europa, América, Oceania, Ásia e África.

Nas suas sessões podem participar representantes dos povos indígenas, representantes governamentais, de ONG e de outros organismos das Nações Unidas.

Este Grupo tem um duplo objetivo:

- 1) Examinar os acontecimentos relativos à promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das populações indígenas. Durante suas reuniões, têm maior preeminência aquelas questões de direitos humanos que têm maior relevância para os povos indígenas.
- 2) Prestar atenção especial à evolução das normas reativas aos direitos das populações indígenas. O GTPI é o único

instrumento que trata especificamente as questões referentes aos povos indígenas, com capacidade de recomendar a elaboração de novas normas<sup>61</sup>.

Durante as reuniões do Grupo, as ONGs têm participado ativamente. Sua presença é de suma importância, uma vez que são elas, em muitos casos, que mantêm contato mais extenso com as comunidades indígenas, conhecendo suas necessidades mais fundamentais. Também se tem procurado criar acessos mais fáceis às autoridades relevantes de cada país, o que possibilitaria um intercâmbio mais frutífero de experiências e a identificação de problemas e soluções comuns. Nesse sentido, tem-se tentado a consolidação de uma plataforma consistente de debate e de elaboração de estratégias comuns sobre as causas indígenas.

Outro componente exitoso do Grupo é o seu incentivo à formação de lideranças mediante a participação de membros das comunidades indígenas nas negociações no sistema das Nações Unidas. O fato de que metade dos dezesseis especialistas do Fórum Permanente seja composto por representantes indígenas é um forte indício sobre o quanto se valoriza escutá-los.

Com efeito, os eventos paralelos do GTPI, tais como seminários, oficinas e programas de formação, têm contribuído para melhorar o conhecimento por parte dos indígenas sobre os seus próprios direitos e canais de influência. Simultaneamente, a participação massiva e ativa dos povos indígenas na elaboração de novas normas internacionais vem ajudando no entendimento das demandas pontuais sobre seus direitos coletivos por parte do sistema das Nações Unidas. Um exemplo nítido desse processo é que a própria Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi elaborada com ampla participação indígena nas discussões que resultaram no documento final. Todavia, deve-se de antemão fazer uma ressalva: a aceitação de dita Declaração não representa o fim das atividades normativas em matérias de direitos indígenas.

Por fim, é interessante destacar que, para além das sessões anuais, o Grupo de Trabalho produziu uma série de informes e documentos que alcançaram uma grande importância para os povos indígenas, servindo como matéria basilar quanto à proteção e promoção de seus direitos. Entre eles destacam-se: o informe de Miguel Alfonso Martínez, intitulado *Estudios sobre os tratados, convênios e outros*

---

<sup>61</sup> Ver site do Fórum Permanente para as Questões Indígenas da ONU: <http://social.un.org/index/Default.aspx?alias=social.un.org/index/indigenouses>.

*acordos construtivos entre os Estados e as populações indígenas* (E/CN.4/Sub.2/1999/20) e os de Erica Irene Daes, intitulado *As populações indígenas e sua relação com a terra* (E/CN.4/Sub.2/2001/21) e *A Soberania permanente dos povos indígenas sobre seus recursos naturais* (E/CN.4/Sub.2/2004/30). Todos estes informes estão na vanguarda do debate internacional sobre os direitos dos povos indígenas. O contraponto é exatamente o conservadorismo de muitos países com relação ao reconhecimento destes direitos coletivos (especialmente o direito à terra e aos recursos naturais), o que de certa maneira oblitera a prática das recomendações contidas nos informes.

#### *b) O Fórum Permanente para as Questões Indígenas (FPQI)*

O FPQI é um órgão assessor do ECOSOC que tem a prerrogativa de examinar as questões indígenas relativas ao desenvolvimento econômico e social, à cultura, ao meio ambiente, à educação, à saúde e aos direitos humanos. Esta tarefa ocorre por meio de três ações canônicas; quais sejam:

1) Prestar assessoramento especializado e formular recomendações sobre as questões indígenas aos organismos das Nações Unidas em geral e ao ECOSOC em particular;

2) Difundir as atividades relacionadas com as questões indígenas e promover sua integração e coordenação dentro do sistema das Nações Unidas;

3) Preparar e difundir informações sobre questões indígenas.

O Fórum está composto por dezesseis especialistas independentes, oito nomeados pelas autoridades governamentais nacionais e oito nomeados pelo presidente do ECOSOC, seguindo o acordado durante o processo de consultas com as organizações indígenas e governos. Todos os membros têm um mandato de três anos para desenvolver suas atividades, sendo possível uma nomeação adicional ao término desse período. Nos seus informes o FPQI realiza recomendações, se bem que estas são de caráter vinculante, já que a maior parte delas é dirigida ao sistema das Nações Unidas, ainda que algumas sejam dirigidas para os Estados ou até mesmo para os próprios povos indígenas.

O Fórum é o primeiro mecanismo de alto nível que inclui representantes da sociedade civil (muitos deles representantes dos povos indígenas). As recomendações elaboradas são importantes balizadores das ações que ocorrem no âmbito do sistema das Nações Unidas. No entanto, pela vasta amplitude dos temas que são matéria de sua

apreciação (saúde, educação, meio ambiente e direitos humanos), o FPQI corre o risco permanente de não conseguir responder adequadamente a todos. Tampouco tem a prerrogativa, esse fórum, de elaborar normas de proteção ou de controle, o que limita seriamente sua efetividade no que diz respeito aos direitos humanos para as populações indígenas.

*c) O Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas*

Em 2001, mediante a resolução 2001/57, a Comissão de direitos humanos designou um Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas. Seu trabalho centrou-se em três áreas principais: a) investigação temática em questões que têm um impacto direto nos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas; b) visitas aos países; e c) estabelecimento de comunicação com os governos acerca das alegações sobre violações de direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas. A partir de 2005, uma quarta área foi acrescentada em suas funções, a de fazer um acompanhamento do grau de cumprimento das recomendações de seus informes prévios<sup>62</sup>.

Até 2006 o Relator realizou quatro informes temáticos. O primeiro (E/CN.4/2003/90) abordou o impacto dos projetos de desenvolvimento de grande escala sobre os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos e comunidades indígenas. O segundo (E/CN.4/2004/80) centrou-se nas questões de acesso à administração da justiça por parte dos povos indígenas e no direito consuetudinário indígena. O terceiro (E/CN.4/2005/88) analisou os obstáculos e as desigualdades que enfrentam os povos indígenas em relação ao acesso e à qualidade dos sistemas educativos. O quarto e último informe (E/CN.4/2006/78) apurou a questão das reformas constitucionais e a implementação das leis em matéria de promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas, além da aplicação das diversas normas internacionais, tratados e convênios relevantes nesta matéria (Kempf, 2007).

O segundo componente central das atribuições do Relator Especial são as visitas aos países com presença significativa de populações indígenas. Através delas se busca construir um canal de

---

<sup>62</sup> Ver mais no site:

<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/>.

diálogo com o governo, as comunidades indígenas e outras organizações relevantes, e informar ao Conselho de Direitos Humanos a situação dos povos indígenas nestes países. Pode-se afirmar que essas visitas são estratégicas e reforçam a consciência da comunidade internacional sobre as questões relativas aos povos indígenas. Durante ditas visitas, o Relator Especial analisa a situação e recolhe recomendações dirigidas aos diferentes atores envolvidos com os problemas dos povos indígenas.

O terceiro pilar de suas competências consiste em enviar comunicados aos Estados referentes às violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas. Para tanto, suas fontes de informações vão desde organizações indígenas até indivíduos. O Relator Especial analisará toda a informação coletada e o processo ocorrerá em sigilo absoluto até o momento de sua publicação em um informe anual.

Com efeito, as recomendações feitas pelo Relator Especial servirão como base para as organizações indígenas em suas negociações com seus próprios Estados sobre mudanças legislativas e políticas. Desta maneira, o trabalho do Relator Especial é muito importante, pois terá impacto direto no debate político e na elaboração de políticas públicas em nível nacional.

Finalmente, a partir de 2005 o Relator Especial realiza o acompanhamento do grau de cumprimento das recomendações contidas em seus informes anuais e nas comunicações feitas no ato das visitas aos países. Essa tarefa é especialmente importante ao difundir as recomendações entre diferentes setores do governo para assegurar a integração dos direitos dos povos indígenas nas políticas setoriais, como são as políticas de saúde, de educação, de desenvolvimento e de reforma agrária.

### *3.1.2 Outras ações relevantes específicas para os povos indígenas*

Com o propósito de melhorar a proteção dos direitos dos povos indígenas, desde a década de 1980 têm sido utilizados diversos instrumentos com vistas a facilitar a participação de seus representantes naqueles fóruns onde se tomam decisões que lhes afetam, e também objetivando obter financiamento para pequenos projetos, a fim de garantir a efetivação de seus direitos coletivos. Dois desses fóruns exibem destaque particular: o relativo aos Fundos voluntários e o

Programa de bolsas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OACNUDH).

O Fundo de Contribuições Voluntárias para as populações Indígenas foi estabelecido em 1985 mediante a resolução 40/131 da Assembleia Geral, cujo propósito inicial era prestar assistência financeira aos representantes das comunidades e organizações indígenas para participar das deliberações do Grupo de Trabalho sobre as Populações Indígenas. Em 1995, em virtude da resolução 50/156, a Assembleia Geral decidiu ampliar suas competências para que o fundo pudesse ser utilizado para financiar a assistência de representantes indígenas ao Grupo de Trabalho em um projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Em 2001, de acordo com a resolução 56/140 da Assembleia Geral, seu objetivo foi estendido mais uma vez para também financiar a assistência dos representantes dessas populações nas sessões do Fórum Permanente para as Questões Indígenas. Os recursos são levantados junto aos governos, ONG's e outras entidades públicas e privadas.

Os Fundos financiam em média 100 ajudas de viagem por ano, o que totaliza aproximadamente 500.000 dólares. Os beneficiários de tais ajudas são selecionados por uma junta de cinco especialistas independentes que, por sua vez, são geralmente também representantes indígenas. Assim, o esperado a partir dessas viagens é garantir a ampla participação dos indígenas, independentemente de gênero, idade ou região, para que estes alcem suas demandas ao âmbito internacional.

Por outro lado, em 1997, o OACNUDH estabeleceu um programa de bolsas para formar representantes e membros de organizações indígenas especialistas em direitos humanos. O objetivo de dito programa é criar as oportunidades concretas para treinar pessoas, geralmente os próprios indígenas, na proteção dos direitos dos povos indígenas para que, uma vez concluído o período de formação, regressem às suas comunidades ou às suas organizações na condição de importantes lideranças e possam eles mesmos gerir cursos de capacitação sobre os direitos humanos.

Com efeito, existem programas de bolsas para aqueles de língua espanhola em colaboração com a Universidade de Deusto, Espanha; para os de língua francesa, em colaboração com a Universidade de Dijon, França; e para aqueles de língua russa, em colaboração com a organização Raipon, Rússia.

### *3.1.3 Outros mecanismos de proteção dos direitos dos povos indígenas*

O sistema das Nações Unidas vem numa ascendente no que tange ao estabelecimento de procedimentos jurídicos que reforçam a proteção dos direitos indígenas. Nesse viés, é importante mencionar que o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) tem prestado bastante atenção à situação dos povos indígenas. São especialmente relevantes a Observação Geral n° 23 sobre os direitos dos povos indígenas e a Observação Geral n° 24, relativa à preparação de informação sobre pessoas pertencentes a diferentes raças, nacionalidades/grupos étnicos ou povos indígenas. Ademais, as observações Gerais n° 31 (prevenção da discriminação racial na administração e funcionamento do sistema de justiça criminal) e n° 25 (discriminação racial ligada ao gênero) fazem referência aos povos indígenas.

Por sua vez, o Comitê dos Direitos da Criança (CRC) também tem estado atento aos direitos das crianças indígenas. Essa assertiva se justifica sobretudo quando se observar, por exemplo, que em 2005 um terço dos 27 informes apresentados fazia referência à situação das crianças indígenas. Dois anos antes, em 2003, o CRC já havia organizado um debate geral sobre “os direitos das crianças indígenas”.

### *3.1.4 Estratégias indígenas na proteção de sua biodiversidade*

Desde o momento no qual os povos indígenas ascenderam ao espaço internacional e conformaram um movimento para reivindicar seu lugar na comunidade internacional e recuperar sua dignidade como povos, duas de suas reivindicações têm sido constantes: a primeira tem haver com a proteção da biodiversidade de seus territórios e a outra diz respeito à manutenção das formas tradicionais com as quais se relacionam com o meio-ambiente. Nesse processo de reivindicação, os povos indígenas vêm combinando distintas estratégias que lhes permitam alcançar maiores garantias de êxito e, portanto, concretizar o tão ansiado reconhecimento à sua biodiversidade.

Analisando o processo internacional durante as últimas décadas, período no qual se materializaram os maiores avanços quanto ao reconhecimento da biodiversidade indígena e dos direitos que a acompanham, podemos distinguir três tipos de estratégias ou âmbitos de atuação. Uma política, frente à comunidade internacional representada

pela Organização das Nações Unidas. E outras duas mais jurídicas, uma no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e outra no âmbito do direito internacional ambiental. Pode-se afirmar também que as três estratégias representam as fases cronológicas de um processo global de reivindicação indígena sobre sua biodiversidade. Da tal maneira que em um primeiro momento nos encontraríamos com os esforços desenvolvidos para conquistar o reconhecimento no âmbito político da comunidade internacional. Em um segundo momento se trasladaria ao âmbito da reivindicação ao direito internacional dos direitos humanos, tentando plasmar em seu conteúdo os reconhecimentos políticos conquistados. Por fim, em um terceiro momento se ampliaria o marco de reivindicação ao âmbito do direito internacional ambiental, no qual se tentaria buscar certa coerência entre os tratados e leis internacionais com relação aos reconhecimentos políticos e jurídicos – dentro dos direitos humanos – que os povos indígenas conquistaram ao longo do tempo.

### *3.1.5 O valor para o indígena de sua relação com o meio-ambiente: reconhecimentos políticos.*

À margem da proteção prática e efetiva de que podem desfrutar os povos indígenas, não há dúvida da importância que guarda a biodiversidade para suas culturas e para o futuro das mesmas. O reconhecimento de sua relação especial e interdependente foi chancelado no âmbito das Nações Unidas, onde foram aproveitadas as oportunidades disponíveis para realizar afirmações reconhecendo dita relação. Os níveis de reconhecimento têm variado muito, desde relatores especiais, até órgãos impulsionadores de tratados como o Comitê de Direitos Humanos, passando por informes e estudos realizados dentro da estrutura da organização<sup>63</sup>. Pode-se afirmar que desde os anos setenta em que se realizou o estudo do Relator Especial José Martínez Cobo sobre o problema da discriminação contra as populações indígenas, há se insistido na existência de uma relação especial entre os povos

---

<sup>63</sup> O Comitê de Direitos Humanos, em referência à aplicação do artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, afirmou que um ou mais aspectos dos direitos das pessoas protegidas por esse artigo, como, por exemplo, o gozo de uma cultura particular, pode consistir em uma forma de vida que está estritamente associada com um território e o uso de seus recursos. Ver o Comentário Geral nº 23 sobre o artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, 50ª sessão, 1994.

indígenas e seu território, que transcende a todos os âmbitos de sua vida e que deve ser entendida pela comunidade internacional.

De todos os reconhecimentos da relação entre povos indígenas e seus territórios no âmbito das Nações Unidas, podemos destacar dois pelo seu valor simbólico maior que os demais: o já referido Estudo Sobre o Problema da Discriminação Contra as Populações Indígenas do Relator José Martínez Cobo e o Estudo Sobre as Populações Indígenas e Sua Relação com a Terra da Relatora Especial Erica Irene Daes (Berraondo, 2007).

### *3.1.6 O reconhecimento dos direitos indígenas associados à biodiversidade no âmbito dos direitos humanos*

Desde o primeiro momento os povos indígenas têm sido muito claros em relação ao conteúdo de suas reivindicações. Segundo seu ponto de vista, a biodiversidade é uma parte fundamental de seus direitos humanos e como tal requer uma proteção especial e bastante concreta, dada a alta vulnerabilidade que apresenta.

É precisamente no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, até o momento, onde os indígenas lograram os maiores desenvolvimentos quanto ao reconhecimento de sua biodiversidade. Nesse processo, foi absolutamente necessário adaptar a linguagem própria dos povos indígenas, ao referirem-se a sua biodiversidade, à linguagem característica dos direitos humanos e do direito internacional.

No contexto dos direitos humanos, a proteção da biodiversidade indígena materializa-se em uma série de direitos que contribuem a efetivar as estratégias de proteção que requer a biodiversidade. Estes direitos conformam o corpo substantivo dos direitos relacionados com a biodiversidade indígena e estão constituídos em torno de três valores basilares: o direito à terra, o direito sobre os territórios e o direito sobre os recursos naturais. É importante salientar que todos os três direitos foram positivados através de seu reconhecimento como parte do direito consuetudinário indígena e da jurisprudência em mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos (Berraondo, 2006a). Seria exatamente o cumprimento destes direitos que garantiriam a proteção da biodiversidade indígena. Nesta linha, o Relator Especial para os direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas é categórico ao afirmar que

À vista das provas, O Relator Especial considera que o conjunto formado pela terra, pelo território

e pelos recursos constitui uma questão de direitos humanos para a sobrevivência dos povos indígenas (Stavenhagen, 2002, p. 57).

a) quando falamos em terras indígenas na linguagem jurídica devemos estar conscientes às definições atribuídas nos âmbitos internacionais de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, a secretaria das Nações Unidas estabeleceu que o termo “terras” deve ser entendido seguindo os parâmetros do capítulo 26 da Agenda 21 da Declaração de Rio de Janeiro sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento de 1992 e o artigo 26 da declaração das Nações Unidas sobre os direitos humanos dos povos indígenas. (Secretaria Técnica, 1994). Portanto, podemos definir terras indígenas como o meio-ambiente das zonas que as populações indígenas ocupam tradicionalmente, entendendo por meio-ambiente as terras, o ar, as águas, os mares costeiros, a flora e a fauna e os demais recursos que historicamente possuíram, ocuparam ou utilizado de outra forma (Berraondo, 2006b).

b) quando falamos em territórios indígenas nessa mesma linguagem jurídica, devemos entender tal termo como a parte da terra com a qual cada povo indígena mantém uma relação de interdependência e vinculação política, espiritual e cultural que faz referência a Relatora Especial Erica Irene Daes (2000). Trata-se, portanto:

De um espaço onde aqueles que o ocupam, compartilham certos direitos sobre os recursos do solo e subsolo, estando regido por um governo comum, com normas próprias e jurisdição dentro da qual a autoridade exerce governo com competência e autonomia. O território é o meio onde o indivíduo desenvolve sua vida cotidiana, respeitando o contato harmônico freqüente e regular com a natureza (Guala, 2001, p. 63).

c) E, por último, quando falamos de recursos naturais devemos ter claro que ditos recursos são aqueles cuja titularidade tem pertencido historicamente aos povos indígenas. É dizer, os povos indígenas têm desfrutado sobre eles os direitos associados ao direito de propriedade, ou seja, direitos de uso, posse, controle e disposição. Os recursos podem abarcar o ar, os mares costeiros, assim como a madeira, os minerais, o petróleo, o gás, os recursos genéticos e todos os demais recursos

materiais que pertencem às terras e aos territórios indígenas (Daes, 2004).

### *3.1.7 Conquistas jurídicas em âmbitos internacionais*

Uma vez definidos os direitos na parte anterior, chegou o momento de centrar nossa atenção nos reconhecimentos conquistados em tratados ou declarações internacionais. Temos assim que fazer referência a três mecanismos vigentes em matéria de direitos dos povos indígenas: o Convênio 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana Sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Nos três documentos existem menções expressas aos direitos sobre as terras, territórios e recursos naturais. No entanto, há matizações e limitações em todos os documentos que tornam muito difícil a efetiva realização destes direitos. Os direitos sobre os territórios e sobre os recursos naturais são aqueles que mais e maiores problemas ocasionam aos legisladores. Os primeiros pelas consequências políticas, jurídicas e econômicas atribuídas aos governos pelo reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas. E os segundos pelos problemas econômicos inerentes à aceitação que a titularidade dos recursos, tanto da superfície como do subsolo, recaia aos povos indígenas<sup>64</sup>.

Ao considerar a jurisprudência dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos, é preciso destacar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, devido aos grandes avanços conquistados pelos povos indígenas na proteção dos direitos humanos associados à biodiversidade. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem se mostrado sensível a essa matéria. Nesse viés, a Comissão afirmou que a proteção das populações indígenas constitui, tanto por razões históricas como por princípios morais e humanitários, um sagrado compromisso dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA).<sup>65</sup> E tem retificado essa afirmação gerando uma extensa jurisprudência em matéria de direitos ambientais dos povos

---

<sup>64</sup> O Convênio 169 da OIT reconhece nos artigos de 13 a 19, os direitos relacionados com o meio-ambiente. Por sua parte, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas menciona estes direitos nos artigos 26 a 30. E a Declaração Americana Sobre os Direitos Dos Povos Indígenas faz referência aos direitos ambientais nos artigos XIII e XVIII.

<sup>65</sup> Resolução n° 7615, de 5 de março de 1985. OEA/Ser.L/V/II.6 Doc. 10. Rev. 1. 1 de outubro de 1985.

indígenas. Por seu turno, a Corte Interamericana de Direitos Humanos vem desempenhando um papel transcendental quanto ao reconhecimento dos direitos territoriais e dos direitos sobre os recursos naturais. A partir do ano 2001 em que ditou a sentença do já referido caso “Awás Tingni”, a Corte mantém a mesma linha argumentativa reconhecendo esses direitos<sup>66</sup>.

### *3.1.8 Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas*

Uma das iniciativas mais importantes da ONU em favor dos povos indígenas foi a elaboração de uma declaração sobre seus direitos. A aprovação deste instrumento pelo Conselho de Direitos Humanos, em 2006, foi o sinal mais evidente até esta data do comprometimento da comunidade internacional em zelar pelos direitos individuais e coletivos dos povos indígenas. Ainda que a declaração não seja juridicamente obrigatória para os Estados e que, por consequência, não gere obrigações jurídicas aos governos, sua força moral e simbólica é notável.

Grosso modo, o texto da Declaração reconhece direitos únicos em escala internacional, destacando o direito à livre determinação (artigo 3), ao consentimento livre, prévio e informado antes da realização de qualquer ação administrativa ou legislativa que os afete (artigo 20), às suas terras e seus territórios (artigos 25-30) e à manutenção e desenvolvimento de seus próprios sistemas de vida e de auto-organização. A declaração foi um importante balizador nas reformas constitucionais e na criação de leis específicas na Venezuela, nas Filipinas, na República do Congo e, obviamente, no Equador (Kempf, 2007).

Apesar dos diferentes enfoques adotados na legislação e nas políticas internas, existe uma atenção cada vez maior no que diz respeito à situação de marginalidade e discriminação que experimentam determinados grupos, como é o caso dos povos indígenas e pastores, como consequência da injustiça histórica e por suas características sociais, econômicas e culturais, que os diferenciam dos grupos majoritários da população nacional.

---

<sup>66</sup> Entre os casos de maior relevância podemos citar o caso Dann (informe 113/01, sobre o caso nº 11.14 Mary e Carrie Dawn contra Estados Unidos, 15 de outubro de 2001; o caso das comunidades Mayas do distrito de Toletto contra Belize, 24 de outubro de 2003; o caso da comunidade Yaxye Axa contra o Paraguai, caso nº 12.313, informe nº 2/02, de 27 de fevereiro de 2002.

\*  
\*       \*

Até esse momento nossa argumentação buscou evidenciar que a promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas no marco das Nações Unidas assinalam que ditos povos são *sujeitos de direito internacional*. A aprovação da Declaração por parte do Conselho de Direitos Humanos é uma nítida expressão do reconhecimento dos direitos coletivos e especiais dos povos indígenas. Deve-se enfatizar que esse reconhecimento traz consigo um processo cada vez mais ativo nas esferas nacionais e regionais. Na América Latina, países como Venezuela, Bolívia e Equador estão na vanguarda quando o assunto é remediar injustiças históricas. Sem embargo, a difícil convivência entre indígenas e não indígenas, sobretudo em relação ao controle das terras e de seus recursos naturais, tanto no âmbito das instituições públicas como no âmbito das organizações da sociedade civil, evidencia o muito que ainda falta ser feito para se alcançar um equilíbrio durável e justo.

A América Latina é precisamente a região do mundo onde a internacionalização das demandas indígenas ganhou maior importância. Com efeito, a internacionalização das demandas indígenas no continente apresenta uma série de características próprias que a diferencia de processos semelhantes em outras regiões, características estas que explicam também o alcance e as limitações desta internacionalização. Assim, a próxima seção procura analisar a dimensão internacional na articulação das demandas indígenas na América Latina, que culminou em muitos casos em processos de reforma legislativa e institucional.

### 3.2 A origem latino-americana do regime internacional dos direitos indígenas

A grande maioria dos países latino-americanos ratificou o Convênio nº 169 da OIT, e as ratificações desses países constituem mais da metade da lista de ratificações deste documento (Royo, 2007). No período que compreende os anos de 1987 a 1999, a maior parte dos Estados da região levou a cabo reformas constitucionais, seguindo um modelo que Donna Lee Van Cott (2000) definiu como “constitucionalismo multicultural”, diretamente influenciado pelo mencionado Convênio nº 169. Outras tantas reformas legislativas e institucionais se seguiram a esses reconhecimentos constitucionais.

Seguramente não há outra região do mundo onde o sistema internacional de direitos humanos haja desempenhado um papel tão relevante como na América Latina em relação às questões dos direitos indígenas. Que fatores explicariam essa relevância da dimensão internacional no contexto da América latina?

Um primeiro fator é de caráter histórico. Diversos autores detectaram a relação de cumplicidade entre os modernos Estados latino-americanos e as doutrinas de direito internacional. A relação entre as normas internacionais relativas aos direitos indígenas e os sistemas políticos e jurídicos latino-americanos encontra uma via mais direta a partir dos anos 1930. Há nesse cenário uma íntima relação de cumplicidade entre o indigenismo americano e as políticas promovidas pelas organizações internacionais, uma relação de cumplicidade que levaria à adoção dos primeiros baluartes internacionais na matéria, reconhecidos no Convênio n° 107 da OIT (Royo, 2005). Este Convênio é o maior expoente de uma primeira internacionalização da questão indígena.

Esta prematura sintonia entre os discursos e as práticas indigenistas com a articulação das normas internacionais sobre povos indígenas percorreu o processo de revisão do Convênio n° 107 e culminou com a adoção do Convênio n° 169, em 1989. É bastante nítido que o alto número de ratificações por parte dos países latino-americanos somente foi possível dada à preexistência do Convênio n° 107. Durante a década de 1990, um total de 12 países latino-americanos ratificou o Convênio n° 169 da OIT<sup>67</sup>. Somente dois países da América continental de idioma espanhol o ratificaram posteriormente: Chile em 2009 e Nicarágua em 2010. Uma vez completo esse processo de adesão, os países da região permitiram a atuação dos organismos de supervisão da OIT em relação às violações dos direitos consagrados no mesmo.

Um segundo fator que explica a importante dimensão internacional da questão indígena na América Latina tem relação com os processos mais amplos de transição sociopolítica que ocorreram na região nos últimos anos da década de 1980. Nesse cenário, muitos países que experimentaram períodos de ditadura ou guerra civil mergulharam em processos de transformação constitucional para assentar as bases dos novos pactos sociais, uma conjuntura própria na qual os direitos indígenas lograram espaço na agenda de reformas (Van Cott, 2000).

Relacionado com o último item, o terceiro fator que pode explicar a importante internacionalização das questões indígenas na

---

<sup>67</sup> A ratificação por parte do Estado equatoriano ocorreu em 14 de abril de 1998.

América Latina é o alto nível de abertura destes países ao sistema internacional de direitos humanos. É certo que a experiência do período de ditaduras e de guerras civis no continente se traduziu em uma alta porosidade às normas e instituições de direitos humanos, uma situação que se diferencia de outras mais comuns em outras latitudes. Nesse cenário, é importante destacar o papel desempenhado pelo sistema interamericano de direitos humanos que, principalmente desde os últimos anos da década de 1980, contribuiu decisivamente na geração de um autêntico sistema regional de promoção do discurso e da institucionalização dos direitos humanos na América Latina (Faúndez, 1999).

Estes distintos processos foram traçando uma conjuntura, durante as décadas de 1980 e 1990, que permitiu e reforçou o surgimento de novos movimentos indígenas. Herdeiros diretos de décadas de interação com os Estados e outros atores políticos, uma nova geração de lideranças, organizações e redes fez sua aparição na arena política latino-americana nesse momento, reivindicando visibilidade com a celebração dos “quinhentos anos de resistência indígena e negra”. Uma característica fundamental dessa nova geração de experiências organizativas é sua separação crítica de outros movimentos políticos e a assunção de um discurso diferenciado que assume as principais reivindicações do movimento indígena internacional (Brisk, 2000). Através de sua progressiva integração em redes transnacionais indígenas, como, por exemplo, com a Coordenadora das Organizações Indígenas do Cuenca Amazônico (COICA), a Coordenação Andina das Organizações Indígenas (CAOI) ou ainda o Congresso Mundial dos Povos Indígenas (WCIP), bem como de sua participação crescente em fóruns internacionais, como o Grupo de Trabalho das Nações Unidas, essa nova geração de organizações indígenas criou vínculos estreitos com os espaços e mecanismos internacionais. Por outro lado, tais redes transnacionais foram ao mesmo tempo cruciais na tarefa de internalização das questões indígenas em seus próprios países.

### *3.2.1 A defesa internacional dos direitos indígenas: a experiência da América Latina*

Os regimes jurídicos na região, em escala nacional, foram influenciados pelos avanços internacionais em matéria de direitos indígenas, como se observou de forma bastante clara com respeito à

influência do Convênio nº 169 nas reformas constitucionais e na legislação *neoindigenista* durante a década de 1990. A internacionalização dos direitos indígenas na América Latina também gerou espaços de interlocução política, modificando as relações de poder. Num nível mais primário, a abertura dos processos políticos e jurídicos internos aos desenvolvimentos internacionais influenciou na definição da agenda e do discurso dos atores com atuação ligada aos direitos indígenas, tanto por parte dos Estados como dos próprios movimentos indígenas (Brysk, 2000).

Com a intenção de indicar os termos do debate, as páginas que se seguem elucidarão a experiência de instrumentos e mecanismos internacionais de direitos humanos que tiveram lugar de destaque quanto aos direitos indígenas na América Latina. Dentro da panóplia de instituições e procedimentos internacionais acessíveis aos povos indígenas, a estratégia de defesa internacional foi canalizada principalmente em dois âmbitos: a OIT e o sistema interamericano de direitos humanos. Vejamos rapidamente cada um deles.

### 3.2.2 O Convênio nº 169 da OIT

O Convênio nº 169 é, como vimos, um dos principais canais da internacionalização das questões indígenas, e o alto número de ratificações por parte dos países latino-americanos o converteu, em certa medida, em um tratado de vocação internacional transformado em um mecanismo regional (Royo, 2007). Uma das diversas implicações jurídicas do ato de ratificação do Convênio é a submissão dos Estados-partes aos procedimentos de supervisão de normas regulados pela Constituição da Organização Internacional do Trabalho.

O primeiro procedimento de supervisão do Convênio nº 169 é, precisamente, o de revisão dos informes periódicos dos Estados realizada pela Comissão de Especialistas em Aplicação de Convênios e Recomendações, organismo este associado ao Conselho de Administração da Organização. Assim, a Comissão examina regularmente a execução prática das disposições do Convênio por parte dos Estados que o ratificaram.

Um segundo mecanismo de supervisão do Convênio nº 169 diz respeito às reclamações estabelecidas no artigo 24 da Constituição da OIT, que permite ao Conselho da Administração receber alegações contra países que violaram disposições específicas do Convênio. Esse mecanismo foi utilizado pela primeira vez em 1996, com a apresentação

de uma denúncia por parte da União das Comunidades Huicholas de Jalisco contra o Estado mexicano. Alegou-se nessa ocasião a falta de reconhecimento legal da propriedade da terra de um grupo de comunidades wurrárikas (huicholas) da Sierra Madre no estado de Jalisco. Esse caso – independente do efeito muito limitado que teve na prática – abriu uma via para posteriores reclamações às violações do Convênio contra Colômbia, Equador, Peru e, mais uma vez, México.

Severino Sharupi, (coordenador da juventude da CONAIE, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 04/12/2012, em Quito) afirmou que “algumas queixas do movimento indígena contra o Estado equatoriano já foram encaminhadas aos órgãos de supervisão da OIT em anos recentes”.

Entretanto, Royo (2007, p. 189) são céticos quanto à eficácia destes mecanismos de supervisão nos dias atuais:

Unem-se à sobrecarga e à erosão ao longo dos anos, uma série de elementos específicos em relação à anômala inserção do Convênio n° 169 no suporte normativo e no quadro burocrático da organização. A escassa importância das questões indígenas no seio da organização, unida à perda de conhecimento técnico e à falta de vínculos com os fluxos de informação e de redes políticas e institucionais neste âmbito específico, tem privado pouco a pouco a relevância dos pronunciamentos da Comissão de Especialistas.

### 3.2.3 O sistema interamericano de direitos humanos

Se na década de 1990 o *locus* de defesa internacional dos direitos indígenas na América Latina foi a OIT, nos primeiros anos da década de 2000 foi a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A relevância contemporânea do sistema interamericano nessa matéria deu-se graças às décadas de interação entre os organismos do sistema regional, Estados e sociedade civil. Essa simbiose assentou e assegurou as bases de interpretação das normas sobre o reconhecimento dos direitos indígenas.

Ainda que a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos não reconheçam propriamente os direitos dos povos indígenas, em inícios

dos anos 2000 a Corte Interamericana fez seu primeiro pronunciamento em matéria de direitos dos povos indígenas, no caso *Awas Tingni vs Nicarágua*. Em sentença proferida em 31 de agosto de 2001, a Nicarágua foi condenada pela assunção da titularidade estatal sobre as terras tradicionais da Comunidade Awas Tingni e a subsequente concessão de exploração florestal no território sem o consentimento prévio da Comunidade. Tal sentença marca uma nítida “interpretação evolutiva” do artigo 21 da Convenção Americana, que consagra o direito da propriedade privada, de maneira que ampara o direito de propriedade comunal dos povos indígenas baseado em seu direito consuetudinário, valores, usos e costumes, vinculando esse direito às dimensões culturais e espirituais (Anaya, 2004).

O “caso Awas Tingni” causou o que foi chamado de “*efecto llamada*” para o movimento de defesa dos direitos dos povos indígenas. Tanto é verdade que o período 2004-5 marcou pronunciamentos da Corte nos casos como *Yakie Axa e Sawhoyamaxa vs Paraguai*, ambos relativos a direitos de propriedade comunal indígena; *Moiwana vs Suriname*, relativo ao massacre contemporâneo perpetuado contra as comunidades indígenas e tribais; *Yatama vs Nicarágua*, relativo ao direito de participação política dos povos indígenas frente à legislação eleitoral de efeitos discriminatórios (Royo, 2007).

No entanto, é preciso mencionar que a maioria das sentenças referentes aos direitos indígenas examinada pela Corte nos últimos anos foi acatada apenas parcialmente. A prova mais triste neste sentido constitui o caso da comunidade Awas Tingni, exatamente o “divisor de águas” no que diz respeito à defesa dos direitos indígenas na América Latina. Neste caso, o Estado da Nicarágua anunciou no primeiro momento sua vontade de executar a sentença da Corte. No entanto, a delimitação, marcação e titulação das terras comunitárias ainda não ocorreram. O destino desse povo indígena segue incerto, ao passo que sua vida deteriora-se cotidianamente frente às pressões dos colonos e dos madeireiros ilegais.

\*

\*\*

Em suma, após analisar a jurisprudência internacional, o desafio reside precisamente na transposição de todos esses reconhecimentos internacionais aos âmbitos nacionais, já que neles os processos avançam de maneira muito mais desacelerada e com inúmeros problemas que dificultam o reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas. É inegável que, como em outras muitas questões relacionadas com os

direitos humanos dos povos indígenas, o processo de reconhecimento avança muito mais rápido nos âmbitos internacionais que nos nacionais. Nestes âmbitos persistem atitudes políticas de oposição, ou de pouca vontade política para reconhecer esse tipo de direitos.

Obviamente, há que considerar os elementos endógenos próprios de cada região. No entanto, de forma geral, o impacto da legislação indígena internacional nas reformas constitucionais dos Estados da América Latina não foi suficiente para gerar mudanças estruturais significativas. Salvo os casos da Bolívia e do Equador, em que ambas as novas constituições aprovadas em 2009 e 2008, respectivamente, garantem ao menos no plano normativo a consolidação do Estado Plurinacional – quiçá a maior demanda dos povos indígenas destes países -, nos outros países da região os movimentos indígenas nacionais não conseguiram impulsionar reformas institucionais profundas, o que faz com que o panorama regional seja um tanto desanimador quanto à efetivação dos direitos coletivos.

Feito o mapeamento dos processos relativos ao reconhecimento dos direitos indígenas no âmbito internacional, a seção seguinte investigará o nível de interiorização desses direitos no caso da nova Constituição do Equador, promulgada em 2008 no governo de Rafael Correa.

### 3.3 Direitos Coletivos na Constituição de 2008 e seu âmbito de aplicação

A institucionalização dos direitos que assistem aos povos indígenas deve ser vista como o resultado de um longo e sinuoso processo de reivindicação das populações indígenas, tanto no âmbito nacional como no internacional. Nesse sentido, Bolívia e Equador são os pioneiros na América Latina em reconhecer o Estado Intercultural e plurinacional. Severino Sharupi (dirigente da Juventude da CONAIE, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 10/12/12, em Quito) enaltece o Estado equatoriano pelas recentes conquistas em matéria de direitos indígenas:

No Equador já conquistamos uma legislação específica em favor dos indígenas. No entanto, internacionalmente ainda falta muito a ser feito. Os direitos indígenas estão vinculados aos direitos humanos. O problema é que os direitos humanos,

que estão baseados principalmente nos valores ocidentais europeus, não necessariamente condizem com a cosmovisão indígena. No âmbito internacional, é verdade que há certas normativas, mas estas não são imperativas aos Estados. Há uma imensa defasagem entre as normas e a efetivação das mesmas.

Concretamente, no Equador, no marco da Assembleia Constituinte de 1998 os indígenas conquistam pela primeira vez a incorporação de certas demandas relativas aos direitos coletivos. Esse conteúdo, em alguns casos foi melhorado, em outros empobrecido na Assembleia Constituinte de 2008. O que segue é a transcrição *ipsis litteris* dos artigos 57, 71, 84, 171, 257 e 347, os quais tratam especificamente dos direitos coletivos dos povos e nacionalidades indígenas. Os mesmos serão analisados quanto aos seus alcances e limites em consonância com as demandas do movimento indígena equatoriano.

*Direitos coletivos das comunidades, nacionalidades e povos indígenas na Constituição da República*

Art. 57. Reconhecem-se às comunidades, povos e nacionalidades indígenas, em conformidade com a Constituição e pactos, convenções, declarações e demais instrumentos internacionais de direitos humanos, os seguintes direitos coletivos:

1. Manter, desenvolver e fortalecer livremente sua identidade, sentido de pertencer, tradições ancestrais e formas de organização social.
2. Não ser objeto de racismo e de nenhuma forma de discriminação fundada em sua origem, identidade étnica ou cultural.
3. O reconhecimento, reparação e ressarcimento às coletividades afetadas por racismo, xenofobia e outras formas conexas de intolerância e discriminação.
4. Conservar a propriedade de suas terras comunitárias, que são inalienáveis, imprescritíveis e indivisíveis. Estas terras estarão livres de pagamento de taxas e impostos.
5. Manter a posse das terras e territórios ancestrais e obter sua concessão gratuita.

6. Participar no usufruto, administração e conservação dos recursos naturais renováveis que forem encontrados em suas terras.
7. A consulta prévia, livre e informada, dentro de um prazo razoável, sobre planos e programas de prospecção, exploração e comercialização de recursos não renováveis que se encontram em suas terras e que possam afetar-lhes ambiental ou culturalmente; participar da divisão dos benefícios destes projetos e receber indenizações pelos prejuízos sociais, culturais e ambientais que possam ser causados. A consulta que deve ser realizada por autoridade competente é obrigatória. Se não houver consentimento da comunidade consultada, se procederá conforme a Constituição e a lei.
8. Conservar e promover suas práticas de manejo da biodiversidade e de seu entorno natural. O Estado estabelecerá e executará programas, com a participação da comunidade, para assegurar a conservação e utilização sustentável da biodiversidade.
9. Conservar e desenvolver suas próprias formas de convivência e organização social e de geração e exercício da autoridade em seus territórios legalmente reconhecidos e terras comunitárias de posse ancestral.
10. Criar, desenvolver, aplicar e praticar seu direito próprio ou consuetudinário, que não poderá vulnerar direitos constitucionais, em particular às mulheres, crianças e adolescentes.
11. Não ser expulsos de duas terras ancestrais.
12. Manter, proteger e desenvolver os conhecimentos coletivos; suas ciências, tecnologias e saberes ancestrais; os recursos genéticos que contêm a diversidade biológica; suas medicinas e práticas de medicina tradicional, incluso o direito a recuperar, promover e proteger os lugares sagrados e de rituais, assim como plantas, animais, minerais e ecossistemas dentro de seus territórios; e o reconhecimento dos recursos e propriedades da fauna e flora.
13. Manter, recuperar, proteger desenvolver e preservar seu patrimônio cultural e histórico como parte indivisível do patrimônio do Equador. O Estado proverá os recursos para o efeito.
14. Desenvolver, fortalecer e potencializar o sistema de educação intercultural bilíngue, com critérios de qualidade, a partir da

estimulação fundamental ao nível superior, conforme a diversidade cultural, para o cuidado e preservação das identidades em consonância com suas metodologias de ensino e aprendizagem. Garantir-se-á uma carreira docente digna. A administração desse sistema será coletiva e participativa, com alternância temporal e espacial, baseado na fiscalização e apresentação de contas.

15. Construir e manter organizações que os representem, no marco do respeito ao pluralismo e à diversidade cultural, política e organizativa. O Estado reconhecerá e promoverá suas formas de expressão e organização.
16. Participar mediante seus representantes nos organismos oficiais que determina a lei, na definição de políticas públicas que lhes interessam, assim como no desenho e decisão de suas propriedades nos planos e projetos do Estado.
17. Ser consultados antes da adoção de uma medida legislativa que possa afetar qualquer de seus direitos coletivos.
18. Manter e desenvolver contatos, relações e cooperação com outros povos, em particular os quais estão divididos por fronteiras internacionais.
19. Promover o uso de vestimentas, símbolos e emblemas que os identifiquem.
20. A limitação das atividades militares em seus territórios, de acordo com a lei.
21. Que a dignidade e diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações reflitam na educação pública e nos meios de comunicação; a criação de seus próprios meios de comunicação social em seus idiomas e o acesso aos demais sem discriminação.

Art. 71. A natureza ou *Pacha Mama*, onde se reproduz e se realiza a vida, tem o direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

Art. 84. A Assembleia Nacional e todo órgão com a competência normativa terá a obrigação de adequar, formal e materialmente, as leis e demais normas jurídicas aos direitos previstos na Constituição e nos tratados internacionais, e os que sejam necessários para garantir a dignidade do ser humano ou das comunidades, povos e nacionalidades.

Art. 171. As autoridades das comunidades, povos e nacionalidades indígenas exercerão funções jurisdicionais, com base em

suas tradições ancestrais e ao seu direito próprio, dentro de seu âmbito territorial, com garantia de participação das mulheres. As autoridades aplicarão normas e procedimentos próprios, desde que não sejam contrários à Constituição e aos direitos humanos reconhecidos em instrumentos internacionais.

Art. 257. No marco da organização político-administrativa poderão conformar-se circunscrições territoriais indígenas ou afroequatorianas, que exercerão as competências do governo territorial autônomo correspondente, sendo regidos por princípios de interculturalidade, plurinacionalidade e de acordo com os direitos coletivos.

Art. 343. Inciso 2. O sistema nacional de educação bilíngue integrará uma visão intercultural acorde à diversidade geográfica, cultural e lingüística do país, e o respeito aos direitos das comunidades, povos e nacionalidades.

Art. 347. Será responsabilidade do Estado: Inciso 9. Garantir o sistema de educação intercultural bilíngüe, no qual se utilizará como idioma principal o da respectiva nacionalidade e o espanhol como idioma de relação intercultural, sob a gestão das políticas públicas do Estado e com total respeito aos direitos das comunidades, povos e nacionalidades.

### *3.3.1 Instrumentos internacionais relacionados com os direitos dos povos indígenas*

É importante tomar em conta que, paralelamente à luta do movimento indígena equatoriano e da CONAIE em alcançar o reconhecimento de seus direitos como povos e nacionalidades indígenas, existiram outras conquistas ao adotar instrumentos jurídicos internacionais que influenciaram a nova Constituição da República em matéria de proteção e promoção dos direitos coletivos.

Com efeito, a Constituição equatoriana exige respeito à aplicação e à vigência destes instrumentos jurídicos internacionais, como expresso no caput do artigo 57. De tal maneira que, o movimento indígena deve estar atento ao cumprimento dos seguintes documentos internacionais:

- Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas

- Declaração de Princípios a Respeito dos Povos Indígenas, adotado na IV Assembleia Geral do Conselho Mundial dos Povos Indígenas, no Panamá em 1986.
- Convênio 169 da OIT sobre os povos indígenas
- Resolução adotada na Primeira Reunião da Cúpula dos Povos Indígenas, na Guatemala em 1993.
- Resolução do Primeiro Encontro Continental da Campanha “500 anos de Resistência Indígena e Popular, na Colômbia em 1989.
- Declaração de Quito, no Encontro Continental dos “500 anos de Resistência Índia, Equador 1990.
- Resolução do Segundo Encontro Continental da Campanha “500 anos de Resistência Indígena, Negra e Popular, na Guatemala em 1989.
- Convênio Constitutivo do Fórum para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e Caribe, de 1992.
- Declaração Americana sobre os direitos dos Povos Indígenas, OEA 2005.

Esses são os instrumentos mais importantes em âmbito internacional que coagulam as principais reivindicações históricas das populações indígenas. Ao mesmo tempo, esses documentos servem de orientação aos movimentos indígenas para suas lutas nacionais a fim de que suas demandas sejam plasmadas em documentos jurídicos, com o objetivo que estes documentos, por sua vez, possam de alguma maneira pressionar os Estados para que internamente – em suas Constituições – reconheçam os direitos indígenas em sua integridade.

### 3.4 Projeto de Adoção da Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas como norma vinculante para o Equador.

Por iniciativa do movimento indígena equatoriano, liderado pela CONAIE, foi apresentado na data de 3 de dezembro de 2009 um projeto de Lei Orgânica para que a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, seguindo o exemplo da Bolívia, entrasse em vigência como norma jurídica vinculante.

Depois de todo processo legal e da afirmativa da Comissão Especializada em Direitos Coletivos, Comunitários e Interculturalidade, a Assembleia Nacional procedeu ao primeiro debate em 25 de março de 2010.

Enquanto a tendência da esquerda plurinacional indicava para a aprovação legal e sem restrições do documento, a bancada do governo, em absoluta oposição, solicitou o arquivamento do projeto. Segue a argumentação do deputado Cezar Rodríguez, do partido governista:

“(…) de maneira alguma é aceitável que o trabalho legislativo da Comissão que abordou esse projeto, que se supõe velar pelos direitos e interesses dos povos e nacionalidades indígenas reduza-se a fotocopiar a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas, sem mudar uma palavra, uma vírgula (...). A Comissão, assumindo um procedimento altamente questionável, leva-nos a que debatamos uma cópia textual de uma Declaração . Pretende-se fazer com esse procedimento que um documento produzido no marco das relações internacionais e do debate diplomático, seja convertido em Lei, o qual deve encher de vergonha aqueles que acreditaram que a Assembleia Nacional é uma fotocopidora das Declarações das Nações Unidas (...).”<sup>68</sup>

A exceção dos deputados comprometidos com o movimento indígena e com os setores populares, os demais apoiaram o arquivamento do projeto. Essa situação, somada a outras, fez com que a já tensa relação entre o movimento indígena e o governo de Rafael Correa se debilitasse a tal ponto que, tanto a CONAIE como Pachakutik, declarassem oficialmente sua oposição à base governista.

### 3.5 Alcances e limitações para a aplicação dos direitos coletivos no Equador

De 1998 até 2008, transcorreram dez anos desde que a Constituição política reconhecesse pela primeira vez os direitos coletivos em favor dos povos e nacionalidades indígenas do Equador.

---

<sup>68</sup> Parte do discurso de pleno, Ato n° 35 da Assembleia Nacional do Equador. 25 de março de 2010. Extraído de Guala, (2010, p.157).

Sem embargo, ao analisar a situação em que vivem os indígenas no país, infelizmente as condições não parecem ter mudado: são eles que ainda continuam ocupando a parte inferior da sociedade equatoriana; fato esse que evidencia que os avanços políticos (apesar de uma grande conquista do movimento indígena) não representam necessariamente a efetivação imediata dos mesmos.

Diferentemente da Constituição de 1998, a Constituição atual, além de ampliar os direitos coletivos indígenas, também reconhece uma das maiores demandas históricas do movimento indígena: o caráter do Estado intercultural e plurinacional. Assim, o movimento indígena deve assumir com responsabilidade essa importante conquista de caráter jurídico e constitucional e não perder a oportunidade, a partir desse reconhecimento, de transformar a estrutura caduca e excludente do Estado.

Segundo uma análise divulgada pela CONAIE (2009, p. 21) sobre a década do reconhecimento constitucional dos direitos coletivos no Equador, “os povos indígenas estão piores que antes”. Essa inferência baseia-se no fato que entre 1998-2008, não foi possível a aplicação dos direitos coletivos por que a estrutura estatal continuava sendo uninacional.

É preciso destacar que o Estado atual, ao ratificar vários instrumentos internacionais em matéria de garantias, promoção, proteção e exercício dos direitos humanos e dos direitos dos povos indígenas, assume, concomitantemente, a necessidade de elaborar normas, estratégia e políticas públicas que viabilizem sua aplicação. No entanto, a realidade mostra que a vontade política é praticamente nula quanto à intervenção do Estado em por em vigência os direitos coletivos que questionam as formas convencionais de poder, democracia, economia e territorialidade.

Devida a própria limitação da pesquisa científica e do objetivo delimitado nesse estudo, uma revisão exaustiva de todos os artigos da Constituição equatoriana seria impensável. Por ora, vejamos algumas contradições da atual legislação em matéria de direitos coletivos. Os conteúdos examinados a seguir foram aqueles julgados pelos próprios indígenas (durante a pesquisa de campo) como os mais problemáticos e com grande impacto negativo em suas vidas cotidianas.

Franco Viteri, presidente da CONFENIAE (em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 16/12/2012, em Puyo) assevera que:

A CONFENIAE agrupa as 14 nacionalidades indígenas da Amazônia equatoriana. Todas as comunidades têm claro que as principais reivindicações, por ora, são aquelas que tratam da saúde, educação, justiça, demarcação e autonomia dos territórios indígenas. Sem embargo, sabemos que tudo isso é paliativo e urgente. A luta do movimento indígena tem um objetivo muito maior. O desenvolvimento nos moldes do capitalismo, ou seja, o acúmulo de capital para acumular mais capital, para nós indígenas não significa desenvolvimento. Ao contrário, o processo de acumulação de capital deteriora o meio-ambiente, que é vital à condição humana. Somos contrários às políticas capitalistas promovidas pelo Estado, BID e Banco Mundial. Somos conscientes que esse tipo de desenvolvimento tem um limite. Por exemplo, na Amazônia equatoriana as indústrias de mineração exploram o subsolo, com aquiescência do Estado e dos organismos financeiros internacionais, no entanto, sem medir as consequências em longo prazo, o que vai contra nossa filosofia de vida, já que não é sustentável às gerações futuras. O fato é que temos nossos direitos constitucionais violados, já que a exploração mineira afeta negativa e diretamente nossa qualidade de vida.

O reconhecimento constitucional (Art. 57, incisos 4, 5 e 6) ao direito imprescritível de conservar a propriedade ancestral das terras e territórios, de manter sua posse e obter sua concessão gratuita, conforme a lei e a condição de não dividi-la ou aliená-la, constitui uma conquista de grande envergadura. Para o indígena:

O território significa a continuidade da sua vida e de sua identidade. Segundo sua cosmovisão, a terra não pertence ao homem, sim o homem pertence à terra, afinal, a terra é o espaço vital, é a fonte da vida e de sua existência. Enquanto que, para a mentalidade ocidental, a terra é considerada uma mercadoria, objeto de enriquecimento e um fator econômico-produtivo de propriedade individual, e este pode ser transferido e dividido

de acordo com as conveniências (Guala, 2010, p. 174).

Entretanto, o Art. 57, os incisos 4 e 6, referem-se aos direitos que têm as coletividades sobre suas “terras” e não sobre seus “territórios”. Ou seja, evoca-se aqui uma diferença de conteúdo entre terra e território. Os indígenas insistem que o termo empregado na Constituição não corresponde às suas expectativas e deveria ser alterado para “território”, pois, como bem ressaltou a Relatora Especial Erica Irene Daes (2000), este conceito enfatiza como elementos centrais a história, a cultura, a política e o espiritual. Deve-se, portando, transgredir o mero significado do termo “terra”, amplamente utilizado na literatura sobre desenvolvimento.

Em consonância, o Art. 57, inciso 7, garante a consulta prévia, livre e informada sobre os planos e programas de prospecção, exploração e comercialização de recursos não renováveis que se encontram em suas terras, no entanto, também assume a possibilidade de negar o consentimento das populações indígenas afetadas ao afirmar que “Se não houver consentimento da comunidade consultada, se procederá conforme a Constituição e a lei”. Ou seja, se não alcançar o consentimento das coletividades indígenas, as autoridades competentes podem buscar algum subterfúgio constitucional a fim de por em prática seus programas de exploração de recursos não renováveis, mesmo em contra os interesses da comunidade indígena.

É conveniente relatar que essa escusa normativa fere o Convênio 169 da OIT, ratificado pelo Equador em 1998. O documento, em seu Art. 7, corrobora que a consulta prévia é para preservar e garantir “o direito de decidir suas próprias prioridades no que se refere ao processo de desenvolvimento, na medida em que este afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou utilizam de alguma maneira (...). Ademais, ditos povos deverão participar na formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que podem lhes afetar diretamente.” As contradições sobre essa matéria são determinantes, por exemplo, no caso da Lei de Mineração. Por um lado, as comunidades e povos indígenas estão dispostos a lutar pela integridade de seus territórios em termos de preservar a biodiversidade e suas riquezas naturais. Sem embargo, apesar desse direito expresso e que estabelece que o Estado, junto com a participação da comunidade, definirá programas para garantir a conservação e utilização sustentável destes mesmos recursos, o governo nacional emite uma Lei de Mineração, sem

consulta prévia, que não apenas viola esse direito, mas a maioria dos direitos coletivos previstos na Constituição de 2008, assim como os direitos coletivos reconhecidos em instrumentos internacionais.

Sobre o assunto, Franco Viteri (presidente da CONFENIAE, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 16/12/2012, em Puyo) é taxativo quanto à impossibilidade de um projeto de desenvolvimento, cujo objetivo é o de explorar sustentavelmente os recursos naturais, ser gerido de modo externo, sem a devida participação das comunidades indígenas interessadas:

Atualmente há uma iniciativa do BID em associação com a COICA para uma maior socialização entre populações indígenas e seus respectivos governos nacionais, para que estes possam melhor compreender suas necessidades e prioridades. Contudo, eu como indígena não penso que seja possível um organismo internacional liderar um processo de desenvolvimento sustentável no seio de um bioma como é o caso da Floresta amazônica. A iniciativa não deve ser imposta de cima para baixo, mas proposta por nós, que conhecemos as complexidades da Floresta de perto. Cito o exemplo da IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana), que tem grandes projetos de desenvolvimento para a América do Sul, mas sem a devida atenção às necessidades mais básicas das comunidades indígenas, que são as mais afetadas pelos megaprojetos.

E o mesmo Viteri conclui:

Claro que o conhecimento do “internacional” para os indígenas é bastante difícil e complexo, já que somos especialistas no que diz respeito ao nosso entorno. Temos uma perspectiva bastante local. No entanto, os governos nacionais e os organismos internacionais têm uma perspectiva mundial e desconhecem a realidade local. Portanto, não há como conceber um projeto de desenvolvimento que almeja ser sustentável sem a devida consulta às comunidades indígenas.

Porém, é preciso ser crítico quanto a alguns procedimentos e reivindicações do movimento indígena. O professor Ricardo Burgos (Universidade Estadual da Amazônia, em entrevista concedida pessoalmente ao autor em 07/12/2012, durante a pesquisa de campo, em Puyo.) apresenta uma reflexão importante:

Os indígenas querem ser cidadãos de direito e não de deveres. Eles exigem, por exemplo, investimentos em hospitais, escolas, estradas, energia, etc. Contudo, para oferecer esses e outros serviços básicos às populações indígenas, o Estado necessita de receitas. No caso do Equador, essas receitas têm duas fontes principais: a cobrança de impostos (o Equador tem a segunda maior carga tributário da América do Sul, atrás apenas do Brasil) e a indústria petrolífera (responsável por mais de 50% do PIB, direta e indiretamente). O paradoxo ocorre quando os indígenas, por sua condição étnica, exigem isenção dos impostos federais e inviabilizam a exploração de petróleo em suas reservas, obliterando as duas principais fontes de arrecadamento do Estado.

### *Em forma de síntese*

Como vimos, a dimensão internacional teve um papel constitutivo nas demandas dos povos indígenas na América Latina, o que permitiu que a discussão internacional em torno ao conteúdo dos direitos dos povos indígenas permeasse especialmente os processos de reforma legislativa e constitucional em muitos países latino-americanos. Esse fenômeno acabou provocando uma interação muito particular entre as dimensões doméstica e internacional, convertendo, a seu turno, a região em um *locus* privilegiado de defesa internacional dos direitos indígenas.

Em suma, após mais de uma década de experiência na utilização dos mecanismos internacionais por parte dos povos indígenas na América Latina, o impacto concreto foi tímido. Do ponto de vista da implementação das recomendações dos organismos internacionais, pode-se considerar um relativo fracasso. Nem as recomendações do

sistema interamericano, nem as do Relator Especial, muito menos as recomendações dos órgãos de supervisão da OIT, alcançaram níveis satisfatórios de cumprimento por parte dos Estados. O “hiato de implementação” das decisões dos organismos internacionais merece, desde logo, uma reflexão em torno das limitações em gerar mudanças substantivas nas relações entre povos indígenas e Estados.

Em que pese sua importância na luta pela efetivação no âmbito nacional da legislação internacional em matéria dos direitos dos povos indígenas, a CONAIE encontra-se em uma posição difícil e melindrosa. Difícil, pois como evidenciamos nesse capítulo, cabe ao Estado ratificar e fazer valer em escala doméstica as normas internacionais. Conquanto a CONAIE mantém-se firme em suas reivindicações, a verdade é que o Estado equatoriano mostra-se pouco favorável a reconhecer a maior parte dos direitos coletivos já convencionados nos fóruns internacionais. Deve-se levar em consideração que o reconhecimento pleno de muitos desses direitos representaria um obstáculo ao projeto nacional-desenvolvimentista do presidente Rafael Correa (por exemplo, ao assegurar a proteção e exploração sustentável das reservas, ricas em petróleo e outros minerais, aos próprios indígenas sem ingerência do Estado).

E Melindrosa porque, conquanto esteja aberta e oficialmente em oposição à atual base governista, a CONAIE opera dentro dos marcos legais da política institucional por meio de seu partido político, Pachakutik. O paradoxo ocorre quando, por exemplo, ao mesmo tempo em que se pressiona o governo para fazer valer nacionalmente as conquistas internacionais em matéria de direitos dos povos indígenas, o movimento indígena, ao integrar a burocracia governamental, passa a depender desse para captar parte de seus recursos financeiros; recursos que por menor que sejam, são fundamentais à manutenção da organização dada a precarização da condição econômica em que se encontra a maioria absoluta dos indígenas.

Porém, é preciso enaltecer que uma vez que os povos indígenas do Equador alcançaram sua máxima aspiração, que é o reconhecimento constitucional do Estado Plurinacional e intercultural e de seus direitos coletivos, a etapa seguinte é a “execução e vigência” desses mesmos direitos. Afinal, como a doutora em Jurisprudência Lourdes Guala (2010, p. 227) afirma:

Somente o exercício constante dos direitos coletivos influenciará positivamente no melhoramento do nível de vida dos povos e

nacionalidades indígenas. A primeira vista, os direitos coletivos não são a panaceia ou a solução da “problemática indígena”; porém, uma vez exercidos plenamente, tornar-se-ão uma alternativa de solução de seus problemas, pois permitirá que cada umas das coletividades se fortaleçam e as futuras gerações não percam a originalidade e mantenham orgulho de sua cultura, sua realidade jurídica, política, social e econômica.

A vigência da Constituição de 2008 constitui uma importante conquista e um marco para o movimento indígena em sua luta pelo reconhecimento jurídico dos direitos coletivos. No entanto, requer-se de imediato uma agressiva reforma e a elaboração de novas leis que sejam coerentes com o conteúdo dos instrumentos internacionais, que nestas últimas décadas fizeram importantes contribuições para a legislação nacional. A atualização e adequação das normas secundárias permitirá o desenvolvimento e aplicação das normas constitucionais evitando cair em contradições ou limitações jurídicas.

O reconhecimento do caráter plurinacional e intercultural do Estado simboliza uma importante conquista para o movimento indígena equatoriano, contudo, é preciso daqui em diante que toda a energia disposta pelas organizações indígenas seja canalizada em favor da aplicação prática dos direitos coletivos. Faz-se imperativo a observância destes direitos para que não aconteça o mesmo que na Constituição de 1988, pois, apesar do reconhecimento legal, a matéria nunca deixou de ser “letra morta”. Portanto, a luta do movimento indígena encabeçado pela CONAIE trasladou-se, por ora, do reconhecimento normativo de seus direitos para a efetivação dos mesmos.



## Considerações Finais

O estudo de temas contemporâneos e ainda com o “fim” em aberto, inscritos como pertencentes a “História do Tempo Presente”, traz inúmeros desafios e dificuldades para o pesquisador. Situação reforçada em função do caráter inacabado e em permanente transformação do objeto desse estudo, o que torna os resultados apresentados sempre difíceis de serem aferidos, notadamente se considerarmos que, conforme nos fala Bédarida (1996, p. 221): “o tempo presente é reescrito indefinidamente utilizando-se o mesmo material, mediante correções, acréscimos e revisões”, num tenaz processo de reescrita, tornando o seu resultado final sempre “inconcluso”.

A decisão por ter como objeto de estudo um dos atores sociais mais emblemáticos da história recente da América Latina – o Movimento Indígena –, significou, desde cedo, um imenso desafio, sobretudo, porque este vem assumindo, nas últimas décadas, uma posição inovadora em relação às suas práticas anteriores; constituindo-se, nessa nova fase, não apenas em um movimento de resistência a um conjunto de fatores, considerados nocivos à sua sobrevivência – características da sua atuação no período anterior –, mas, também, em um sujeito propositivo que se apresenta como agente da mudança social, portador de um projeto inovador que busca a reestruturação da sociedade.

Nesse viés, o movimento indígena logra sair de uma posição de “invisibilidade” para se tornar a principal força social na interpelação do Estado, com habilidade de coagular outros setores marginalizados, construindo, de maneira original e criativa, novos mecanismos capazes de obliterar, ainda que momentaneamente, determinados ensejos dos setores dominantes.

Dentro da nossa proposta metodológica, buscamos desenvolver o estudo tendo como objetivo investigar quais foram os fatores históricos – locais, regionais e sistêmicos – que, conjunta e dialeticamente, permitiram a organização e atuação da Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (COANIE).

Nesse sentido, o primeiro capítulo procurou compreender a situação atual do processo de organização e mobilização política dos indígenas equatorianos através de uma sucinta revisão do processo histórico no qual foi tomando forma o Estado e a sociedade equatoriana. Para tanto, assinalamos os processos ou modalidades de acumulação de capital do Estado equatoriano e as respectivas conjunturas que

modificaram a relação entre os índios, o Estado e a sociedade branco-mestiça e que, de alguma maneira, geraram *estruturas de oportunidades políticas*.

Buscamos nesse cenário, relacionar o processo social, político e econômico do Equador com a trajetória do movimento indígena e, em particular, com sua organização de maior destaque - a CONAIE. Dessa forma, estivemos atentos aos processos de (re)construção de uma identidade coletiva com caráter estratégico que atua, ora compondo a burocracia governamental, ora à margem da política institucional, desafiando a ordem de dominação por meio de estruturas de mobilização específica que dotam de sentido a ação individual e coletiva.

Seguindo nossa linha argumentativa, o segundo capítulo abordou o *modus operandi* da economia política equatoriana no último quartel de século. Esse período, conhecido como “guinada neoliberal”, ocasionou o agravamento de antigos e crônicos problemas, além de ter possibilitado o aparecimento de novos, que fragilizaram ainda mais parte dos setores populares urbanos – particularmente o sindicalismo –, além de causar a reação de outros segmentos sociais, destaque para a CONAIE.

Evidenciamos ao fim desse capítulo que, de par com os ajustes estruturais promovidos a partir das mais altas instâncias do capitalismo internacional – o Banco Mundial e o FMI –, estava se consolidando a mutação do paradigma dominante das políticas de desenvolvimento rural. De fato, as políticas neoliberais confirmaram a substituição definitiva do paradigma da reforma agrária pelo do Desenvolvimento Rural Integral (DRI). Com efeito, a práxis do desenvolvimento rural durante as últimas duas décadas do século XX veio acompanhada pelo fim do ciclo reformista, pela proliferação das ONG’s em meio à diminuição da presença estatal, pela grande dispersão paradigmática e pela deriva etnicista nas atividades de planejamento e nos sujeitos de interesse prioritário.

Mostramos que foi nesse marco que surgiu o Projeto de Desenvolvimento dos Povos Indígenas e Negros do Equador (PRODEPINE), divulgado pelo Banco Mundial como uma de suas iniciativas mais inovadoras em matéria de fortalecimento organizativo (capital social) e desenvolvimento com identidade étnica (etnodesenvolvimento). A modo de resposta experimental do *establishment* financeiro neoliberal à ameaça identificada no movimento indígena, o PRODEPINE começou a ser gestado em 1995, ano seguinte à segunda grande manifestação indígena no país. Trata-se, portanto, de uma reação programada dentro do que muitos autores qualificaram

como *multiculturalismo neoliberal*, um padrão recorrente de interação entre os regimes neoliberais e as plataformas indigenistas. Como consequência desse processo, as reivindicações estruturais e classistas – anteriormente presentes na retórica discursiva da CONAIE – foram pouco a pouco substituídas por novas demandas, muito mais reformistas e com forte apelo étnico, fato que coincidiu com a perda do potencial estratégico do movimento em liderar manifestações populares.

O terceiro e derradeiro capítulo, por sua vez, tratou de avaliar o grau de internacionalização dos direitos indígenas, especialmente quanto à institucionalização que tiveram nas Nações Unidas e na Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ademais, investigamos os processos relativos à internacionalização das demandas indígenas na América latina, região do mundo onde a temática ganhou maior importância, a fim de explicar os alcances e limites desta internacionalização. Mostramos que, em muitos casos – o Equador é um deles – esse processo culminou com amplas reformas legislativas e institucionais a ponto de se reconhecer o caráter plurinacional e intercultural do Estado, sem dúvida uma das maiores reivindicações históricas do movimento indígena. No entanto, apesar de representar uma importante conquista ao movimento indígena, a luta da CONAIE passa a ser agora pela efetivação dos direitos coletivos e pela superação das lacunas ainda que, todavia, persistem.

Ao final desse estudo, esperamos ter conseguido validar nossa hipótese central que consiste no entendimento de que a organização e atuação da CONAIE se deram a partir da síntese de múltiplos processos, de natureza econômica, política, social e internacional. No entanto, guardamos a sensação de que muito havia por ser dito, que outro tanto nos escapou ao sentido e a sensibilidade.

Sem embargo, registramos três considerações, todas elas amplamente percebidas durante a pesquisa de campo, na esperança de que possam ser aprofundadas em pesquisas acadêmicas futuras e, por que não, sirvam de substrato para a tomada de decisões no que diz respeito às políticas públicas de intervenção sobre o meio rural equatoriano, tanto na região dos Andes como na Amazônia.

1. A verdadeira questão agrária vem se transladando silenciosamente desde o pé das montanhas andinas às planícies tropicais da costa e às densas selvas amazônicas do oriente, junto com a expansão exacerbada das grandes empresas bananeiras e com a ampliação dos empórios agro-exportadores onde a precariedade laboral, a repressão de qualquer iniciativa de corte sindical, o trabalho infantil indiscriminado e a constituição de um verdadeiro lumpen-proletariado (muitas vezes com

consciência de classe, mas submetido a uma flexibilização e arbitrariedade brutal nos mecanismos de contratação), estão na ordem do dia. E tudo isso está ocorrendo com a aquiescência absoluta das autoridades e com a ausência mais que notória de ONG e/ou de organizações multilaterais de desenvolvimento.

2. A deriva étnica do movimento indígena foi priorizando os aspectos culturais e identitários em detrimento da agenda campesina (classista), todavia presente com força na primeira metade dos noventa, o que vem dificultando a construção de pontes com outros setores sociais excluídos por esse discurso. A reivindicação da cidadania étnica – absolutamente legítima, por suposto – foi soterrando os questionamentos de caráter mais estrutural, ao mesmo tempo em que o “projetismo” ganhava espaço e delimitava o campo de forças em que se desenrolava o movimento indígena. Pouco a pouco, à mercê das agências de cooperação, os antigos intelectuais orgânicos indígenas, forjados no fervor das lutas agrárias, foram substituídos ou se converteram em verdadeiros mediadores profissionais: passaram, com efeito, do mundo da política reivindicatória ao dos dispositivos de poder neoindigenista neoliberal. É inevitável que, em algum momento, venha a ocorrer o afloramento das tensões dentro desse conglomerado heterogêneo englobado na categoria reducionista de “mundo indígena”.

3. Foi um vento de esperança a negação da CONAIE em junho de 2005 sobre dar continuidade à segunda fase do PRODEPINE. Cada projeto, que nunca deveria converter-se em um fim em si mesmo, deve ser apresentado como o que realmente é: um bálsamo parcial, insuficiente, mas transitoriamente necessário enquanto não se abordam com decisão os grandes temas que assolam o futuro de muitas áreas rurais, tanto nos Andes como na Costa e na Amazônia do território equatoriano.

## Referências

- ACOSTA, Alberto. Breve História Recente do Equador. Brasília: FUNAG, 2005.
- ANAYA, James. Los Pueblos indígenas en el derecho internacional. Madrid: Trotta, 2004.
- ALMEIDA, José. El mestizaje como problema ideológico. In José Sánchez Parga. Identidades y sociedad. Quito: CELA-PUCE, 1992. p. 125-139.
- ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ASSIES, Willem. Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización. In I PUIG, Salvador Martí (ed.). Pueblos Indígenas y Política em América Latina. El reconocimiento de sus derechos a inicios del siglo XXI. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007. p. 227-246.
- Banco Central do Equador. Información Estadística Mensuales: vários números. Quito: 2000.
- Banco Central do Equador. Setenta Años de Información Estadística, 1927-1997. Quito: 1997
- BANCO MUNDIAL. Social capital ethnicity. Washington, DC: 2007. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em 25 de novembro de 2012.
- BARSKY, Osvaldo. La reforma agraria ecuatoriana. Quito: Corporación Editora Nacional, 1988.
- BECK, Marc. Una revolución comunista indígena: movimientos de protesta rurales en Cayambe. Memoria, n.7. 1999. p. 51-76.
- BÉDARIDA, François. Tempo presente e presença na História. In: FERREIRA, Marieta de M.; AMADO, Janaína (Org.). Usos e abusos da história oral. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.
- BERRAONDO, Mikel. Biodiversidad y pueblos indígenas: en busca de la protección del derecho. In I PUIG, Salvador Martí (ed.). Pueblos Indígenas y Política em América Latina. El reconocimiento de sus derechos a inicios del siglo XXI. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007. p. 201-226.
- \_\_\_\_\_. Pueblos Indígenas y derechos territoriales entre el derecho consuetudinario y el derecho constitucional. In BORJA, Emiliano (comp.). Diversidad cultural, conflicto y derecho. Nuevos horizontes del derecho y de los derechos de los pueblos indígenas em Latinoamérica. Valência: Tirant lo Blanc, 2006a. p. 161-192.

- \_\_\_\_\_. Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente. In BARRAONDE, Mikel (coord.). Pueblos Indígenas y Derechos Humanos. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, 2006b. p. 469-488.
- BOCCO, Arnaldo M. Auge Petrolero, Modernización y Subdesarrollo: El Ecuador de los Años Setenta. Quito: FLACSO e Corporación Editora Nacional, 1987.
- BREDA, Tadeu. O Equador é verde. São Paulo: Elefante Editora, 2011.
- BRAUDEL, Fernand. Escritos sobre a historia. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BRYSK, Alison. From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- CEPAL. Globalização e Desenvolvimento. Santiago: 2002.
- \_\_\_\_\_. Panorama Social de América Latina. Santiago: 2007.
- CESA (Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas). El campesinato de Chimborazo. Situación actual y perspectivas. Quito: 1997.
- CHIRIBOGA, Manuel. La Reforma Agraria y la modernización en América Latina. Nuevos actores, nuevos contenidos. In Colóquio Las Sociedades Rurales Hoy. México: 1987.
- COHEN, Jean. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. DADOS: revista de Ciências Sociais. v. 46., n. 3. Rio de Janeiro: 2003. p. 419-459.
- CONAIE. Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo. Quito: Abya-Yala, 1989.
- \_\_\_\_\_. Los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador: evaluación de la década 1998 a 2008. Quito: Abya-Yala 2009.
- COUTINHO, Marcelo. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. Revista Sociologia e Política, n. 27. Curitiba: Nov/2006.
- CUEVA, Agustín. El proceso de dominación política en el Ecuador. Quito: Planeta, 1988.
- DAES, Erica Irene. Informe final sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, documento das Nações Unidas, E/ CN.4/sub.2/2004/30, 13 de julho de 2004.
- \_\_\_\_\_. Informe sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra, documento das Nações Unidas E/CN.4/sub.2/2000/25, 30 de junho de 2000.
- DE LA TORRE, Carlos. La letra con sangre entra. Revista Íconos, n.3. 1997. p. 114-131.

- DÍAZ-POLANCO, Héctor. Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia. México: Século XXI, 2006.
- DONOSO-CLARK, María. Rural Development. In FRETES-CIBILIS, Marcelo Vicente e CÁLIX, José López (Eds.). Ecuador: an Economic and social agenda in the new Millenium. Washington: World Bank, 2003. p. 369-387.
- ECUADOR. Constitución de la República. 2008.
- FAÚNDEZ, Ledesma. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. 2ª Ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica: 1999.
- FISCHER, Sabine. Estado, Clases e Industria. Quito: El Conejo, 1983.
- FOUCAULT, Michel. El sujeto y el poder. Revista Mexicana de Sociología. N.3. Cidade do México: 1988. p. 3-20.
- GARGARELLA, Roberto. Towards a Typolgy of Latin American Constitutionalism: 1810-1860. Latin American Research Review. Vol. 39, n.2. 2004. p. 141-154.
- GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. vol. 3. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- GUALA, Lourdes Tibán. Derechos colectivos de los pueblos indígenas de Ecuador. Aplicabilidad, alcances y limitaciones. Quito: INDESIC, 2001.
- \_\_\_\_\_. Estado Intercultural, Plurinacional y derechos colectivos en el Ecuador. Quito: Pacheco Diseño e imprenta, 2010.
- GUERRERO, Andrés. Se han roto las formas ventrílocuas de representación. Íconos, n.1. Quito: FLASCO, 1997.
- \_\_\_\_\_. Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria. Íconos. 1998. p. 112-124.
- HALE, Charles. Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. Journal of Latin American Studies, N.34. 2002, p. 485-524.
- \_\_\_\_\_. Rethinking Indigenous Politics in the Era of the Indio Permitido. In NACLA Report on the Americas. Vol. 38, N° 2, 2004. p. 16-22.
- HOFMAN, André A. "Ecuador: desarrollo económico en el siglo 20". In Cuestiones Económicas, n° 21, Quito: Banco Central do Ecuador, 1992
- HURTADO, Osvaldo. El poder político en el Ecuador. Quito: EDICPUCE, 1977.
- IBARRA, Hernán. El laberinto del mestizaje. In PARGA, José Sánchez. Identities y sociedad. Quito: CELA-PUCE, 1992. p. 95-123.
- ITURRALDE, Diego. Nacionalidades indígenas y Estado Nacional. en Ecuador. In AYALA, Enrique (Ed). Nueva Historia del Ecuador, vol.

- 13, Ensayos Generales II. Nación, Estado y Sistema político. Quito: Corporación Editora Nacional, 1995. p. 9-48
- KEMPF, Isabell. Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas. In I PUIG, Salvador Martí. (ed.). Pueblos Indígenas y Política em América Latina. El reconocimiento de sus derechos a inicios del siglo XXI. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007. p 161-180.
- KOROL, Claudia. La formación política de los movimientos populares latinoamericanos. Revista OSAL. CLACSO, v. 8, n. 22, set., Buenos Aires: 2007.
- KOROVKIN, Tania. Indigenous Peasant Struggles and the Capitalist Modernization of Agriculture. Chimborazo, 1964-1991. Latin American Perspectives. Vol. 24, N°3, 1997.
- LARREA, M., Carlos. Industria, Estructura Agraria y Migraciones Internas en el Ecuador: 1950-1982. Quito: FLACSO, 1991.
- LEMTZ, Carola. Migración e Identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena en la sierra ecuatoriana. Quito: Abya-Yala, 1997.
- LINERA, Álvaro García. A potência Plebéia: ação coletiva e identidades indígenas e populares na Bolívia. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MACAS, Luis. El levantamiento indígena visto por sus protagonistas. Quito: Abya-Yala, 1992.
- \_\_\_\_\_. La tierra para los pueblos indígenas en el Ecuador. Boletín ICCI-ARY Rimay, n.58. Quito: 2004.
- MAIGUASHCA, Juan. La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1872). Nueva Historia del Ecuador, Quito, vol. 12, Corporación Editora Nacional, 1992.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. 7 Ensaio de Interpretação da Realidade Peruana. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MARTÍNEZ VALLE, Luciano. El desarrollo Rural. Limitaciones y alternativas. Ecuador Debate, N° 35. Quito: 1995, p. 126-133
- MARTÍNEZ, Miguel Alfonso. Estudos sobre os tratados, convênios e outros acordos construtivos entre os Estados e as populações indígenas, documento das Nações Unidas, E/CN.4/Sub.2/1999/20, de 07 de junho de 1999.
- MAYA, Milton. Recesión y salario real en el Ecuador, 1980-1993. Revista Ecuador Debate, n. 29, Quito: CAAP, 1993.
- MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

- NOVO, Carmem Martínez. La crisis del proyecto cultural del movimiento indígena. In MARTÍNEZ, Carmem. Ed. Repensando los movimientos indígenas. Quito: FLACSO de Ecuador, 2009, p. 173-196.
- OIT. Convênio número 169 Sobre povos indígenas e tribais (1989). 2ª Ed., Costa Rica: 1997.
- OSPINA PERALTA, Pablo. Intento de golpe o motín policial?. Revista Nueva Sociedad. N. 231. Janeiro/fevereiro de 2010.
- PICAS, Joan. El papel de las Organizaciones No gubernamentales y la crisis del desarrollo. Uma crítica antropológica a las formas de cooperación. Tese Doutoral. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2001.
- QUIJANO, Aníbal. America Latina en la economía mundial. Revista Ecuador Debate, 31, Quito: CAAP, 1994
- \_\_\_\_\_. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. In LANDER, Edgardo (org.). Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, setembro 2005.
- RADCLIFFE, Sarah. Tejiendo redes: organizaciones y capital social. In I PUIG, Salvador Martí (ed.). Pueblos Indígenas y Política em América Latina. El reconocimiento de sus derechos a inicios del siglo XXI. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007. p. 31-56.
- ROYO, Luis Rodríguez. Indigenous People, Postcolonialism and International Law: The ILO Regime (1919-1989). Oxford: Oxford University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. La internacionalización de los derechos indígenas em América Latina: ¿el fin de um ciclo?. In I PUIG, Salvador Martí (ed.). Pueblos Indígenas y Política em América Latina. El reconocimiento de sus derechos a inicios del siglo XXI. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007. p. 181-200.
- SÁNCHEZ, Francisco. Ecuador: el indio como problema. In I PUIG, Salvador Martí (ed.). Pueblos Indígenas y Política em América Latina. El reconocimiento de sus derechos a inicios del siglo XXI. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007. p. 361-392.
- \_\_\_\_\_. No somos parte del gobierno, somos gobierno: um análisis del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País. In I PUIG, Salvador Martí; MARIA, Josep (Eds.). Etnicidad, descentralización y gobernabilidad em América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004. p. 137-159.
- SÁNCHEZ, Francisco y FREIDENBERG, Flavia. El proceso de incorporación política de los setores indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio. América Latina Hoy, n.19, Salamanca: 1998. p.65-79.

SÁNCHEZ, José Moncada. Desigualdad y Estructura Productiva en el Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional e Colégio dos Economistas, 1995.

SCHERER-WARREN, Ilse. Fóruns e redes da sociedade civil: percepção sobre exclusão social e cidadania. Revista Política & Sociedade. v. 6, n. 11. Florianópolis: PPGSP/UFSC, out/2007. p.19-40.

SCHMIDT, Wolfgang. América Latina: Entre la Polarización del Mercado Mundial y la Apertura. Quito: CAAP, 1992.

SCHULDT, Jürgen. Inflación: Enfoques y Políticas Alternativas para América Latina y el Ecuador. Quito: Libresa & Ildis, 1995.

Secretaría Técnica. Examem técnico del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, documento das Nações Unidas E/CN.4/Sub.2/1994/2, 5 de abril de 1994.

STAVENHAGUEN, Rodolfo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, documento das Nações Unidas, E/CN.4/2002/97, 4 de fevereiro de 2002.

TARROW, Sindney. Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno. Madrid: Alianza, 1997.

UQUILLAS, Jorge. Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos: el caso de PRODEPINE. Primer Encuentro de LASA sobre Estudios Ecuatorianos. Quito: 2002.

VAN COTT, Donna Lee. The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America. 1ª ED. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

VELASCO, Fernando. El Modelo Agroexportador Ecuatoriano. Guayaquil: Faculdade de Ciências Econômicas, 1973.

\_\_\_\_\_. Reforma Agraria y el movimiento campesino indígena en la sierra. Quito: El Conejo, 1979.

ZALDÍVAR, Víctor Bretón. Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ecuador: Flacso de Ecuador, 2001.

ZAMOSK, León. Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands. Latin American Research Review. Vol. 29, N.º 3, 1994. p. 37-68.

\_\_\_\_\_. La deriva identitaria del movimiento indígena em los Andes ecuatorianos o los límites de la etnofagia. In MARTÍNEZ, Carmem (Ed). Repensando los movimientos indígenas. Quito: FLACSO de Ecuador, 2009. p 69-121.

ZEVALLOS, José Vicente. Agrarian reform and structural change: Ecuador since 1964. In THIESENHUSEN, William (ed). Searching for Reform Agrarian in Latin America. Boston: Unwin Hyman, 1989. p. 42-67.

ZIZEK, Slavoj. Multiculturalism or the Cultural Logic of Multinational Capitalism. New Left Review. Set/out. Londres: 1997. p.28-51.

WILLIAMSON, John. What Should the World Bank Think About the Washington Consensus? World Bank Research Observer. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, Vol. 15, n.2, ago/2000. p. 251-264.

YASHAR, Débora J. Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge. Nova York: Cambridge University Press, 2005.



## ANEXO –

## 1. Cronograma histórico do Equador

1532: Francisco Pizarro funda o povoado de San Miguel de Piura.

1534: Sebastián de Belacázar funda a nova cidade de Quito, em 6 de dezembro.

1822: As forças do General Sucre derrotam os espanhóis na Batalha de Pichincha e declaram a independência de Quito, incorporada à Grã-Colômbia, em 24 de maio.

1830: O Equador separa-se da Grã-Colômbia, em 13 de maio.

1832: As ilhas Galápagos são incorporadas ao Equador.

1861: O conservador Gabriel Moreno assume a Presidência e inicia a centralização administrativa.

1897: A chamada Revolução Liberal leva ao poder José Eloy Alfaro.

1908: Inauguração da ferrovia Guayaquil-Quito

1914: Início da crise do cacau. Moratória, com a suspensão da convertibilidade do sucre em ouro

1921: Levantes indígenas

1925: Revolução de julho. Rompimento das relações diplomáticas com a Colômbia

1927: Reforma do Estado, com a criação do Banco Central. Nova adoção do padrão ouro

1929: Aprovada a décima-terceira Constituição do país, que consagra o habeas corpus e o voto feminino. O presidente do Banco Central propõe a entrega das ilhas Galápagos aos Estados Unidos, em troca da dívida externa

1931: Início da produção de banana em larga escala

1932: Suspensão do serviço da dívida externa. Supressão do padrão ouro.

Sublevação militar

1934: José María Velasco Ibarra, 1º de setembro, assume a Presidência, cargo que ocuparia cinco vezes e do qual seria destituído quatro vezes até 1972.

1941: Equador e Peru enfrentam-se numa guerra motivada por disputas de fronteira na região amazônica.

1942: Equador e Peru, tendo como garantes Brasil, Estados Unidos, Chile e Argentina, firmam o Protocolo do Rio de Janeiro, com o objetivo de dar fim à disputa territorial, em 29 de janeiro.

- 1955: Reinício do serviço da dívida externa
- 1961: Primeira Carta de Intenção ao FMI
- 1962: Ingresso do Equador na ALALC
- 1971: Nova desvalorização da moeda
- 1972: Início da exportação de petróleo
- 1973: Ingresso na OPEP
- 1979: Criação do Banco Equatoriano de Desenvolvimento
- 1981: Equador e Peru declaram novo cessar-fogo, em 4 de fevereiro.
- Adesão do Equador aos Não-Alinhados
- 1971: Nova desvalorização da moeda
- 1972: Início da exportação de petróleo
- 1973: Ingresso na OPEP
- 1979: Criação do Banco Equatoriano de Desenvolvimento
- 1995: Equador e Peru enfrentam-se, de janeiro a março, na Guerra de Cenepa, mais uma vez motivada por disputa territorial em área de fronteira não demarcada. Os conflitos cessam depois da assinatura da Declaração de Paz do Itamaraty – firmada no Brasil, em 17 de fevereiro, e que estabeleceu uma missão de observadores militares (MOMEP) – e da Declaração de Montevidéu, firmada em 28 de fevereiro.
- 1990: Rebelião indígena
- 1994: Vários escândalos pela corrupção no processo de modernização da economia. Renegociação da dívida externa comercial (Plano Brady)
- 1996: Abdalá Bucarám, do Partido Roldosista, assume a Presidência.
- 1997: O Congresso destitui o Presidente Bucarám, em 6 a 11 de fevereiro. Fabián Alarcón, Presidente do Congresso, é escolhido chefe de Estado pelo legislativo.
- 1998: Jamil Mahuad assume a Presidência, em 10 de agosto.
- 1998: Equador e Peru assinam, 26 de outubro, a Ata de Brasília e aceitam a demarcação de 78km de fronteira, dando fim às disputas limítrofes.
- 2000: Jamil Mahuad é destituído, em janeiro, e seu vice, Gustavo Noboa, assume a Presidência. A severa crise econômica leva à dolarização
- 2003: Lucio Gutiérrez, um dos líderes do movimento pela destituição de Mahuad, assume a Presidência.
- 2005: Lucio Gutiérrez é destituído pelo Congresso depois de decretar estado de emergência em Quito e suspender as nomeações de juizes para a Corte Suprema; seu vice, Alfredo Palacio assume a Presidência.
- 2006: O candidato Rafael Correa é eleito presidente, em novembro, com 56,58% dos votos no segundo turno das eleições contra 43,42% do empresário Álvaro Noboa do PRIAN.

2007: Realizado plebiscito, em 15 de abril, para a convocação de uma nova Assembléia Constituinte. Foram registrados 81,72% de votos válidos a favor e apenas 12,43% contra.

2008: Incursão de efetivos da polícia e do exército colombiano na província equatoriana de Sucumbíos, em 1º de março, que resultou na morte do “porta-voz” das FARC Raul Reyes e de, pelo menos, outras 22 pessoas, provoca incidente diplomático entre Equador e Colômbia.

2008: A nova Constituição é referendada, em setembro, em consulta popular, com aprovação de 63,93%.

2008: Governo equatoriano institui a Comissão de Auditoria Integral do Crédito Público (CAIC), com o objetivo de examinar e avaliar todo o processo de contratação da dívida pública. O relatório divulgado informa irregularidades na contratação de parte da dívida externa. Com base nas recomendações, o Governo equatoriano declarou a moratória de parcela da dívida externa.

2008: Em setembro, um decreto do presidente Rafael Correa embargou os bens da construtora brasileira Odebrecht. A decisão teria sido uma resposta aos problemas estruturais na hidroelétrica San Francisco, construída pela empresa. A construtora ainda teve suas obras no país ocupadas militarmente. Em outubro do mesmo ano, a Odebrecht, após pagar uma indenização, concordou em fazer os reparos necessários na usina.

2009: O Presidente Correa conquista novo mandato nas eleições, sendo reeleito com 51,95% dos votos.

2009: Advogados colombianos iniciam apresentação de demanda contra o Presidente Rafael Correa no TPI, sob alegação de que ele e ex-funcionários de seu Governo teriam vínculos com as FARC.

2009: O Governo equatoriano assume, em 10 de agosto, a Presidência Pro Tempore da UNASUL.

2009: Em 10 de agosto, Rafael Correa é reempossado no cargo de Presidente da República, para cumprir novo mandato de 4 anos.

2010: Em 30 de setembro, levante policial contra alteração em lei de gratificações, é abafado pelas Forças Armadas.

2012: Em agosto, o país concedeu asilo diplomático ao fundador do site WikiLeaks, Julian Assange, em sua embaixada de Londres.

2013: Rafael Correa é eleito presidente para seu terceiro mandato com 57,17% dos votos válidos, contra o banqueiro Guillermo Lasso, que obteve 22,68%. Em terceiro lugar terminou Lucio Gutiérrez (6,73%), seguido de Mauricio Rodas (3,90%), Álvaro Noboa (3,72%) e Alberto Acosta do Pachakutik (3,26%).

## 2. Chefes de Estado do Equador (a partir de 1960)

Camilo Ponce Enríquez 1956-1960  
José María Velasco Ibarra 1960-1  
Carlos Julio Arosemena Monroy 1961-3  
Junta Militar – 1963-6  
Clemente Yerovi Indaburo 1966  
Otto Arosemena Gómez 1966-8  
José María Velasco Ibarra 1968-72  
Guillermo Rodríguez Lara 1972-6  
Conselho Supremo 1976-9  
Jaime Roldós Aguilera 1979-81  
Osvaldo Hurtado Larrea 1981-4  
León Febres Cordero 1984-8  
Rodrigo Borja Cevallos 1988-92  
Sixto Durán Ballén 1992-96  
Abdalá Bucaram Ortiz 1996-7  
Fabián Alarcón Rivera 1997-8  
(Rosalía Arteaga 1997)  
Jamil Mahuad Witt 1998-2001  
Gustavo Noboa Bejarano 2001- 3  
Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa 2003-5  
Alfredo Palácio 2005-7  
Rafael Correa 2007-9  
Rafael Correa 2009 – 12  
Rafael Corre 2013 – ...

TABELA 1 – Evolução da estrutura agrária do Equador, 1954-2000.

Tamanho das unidades	1954 (unidades)	1974 (unidades)	2000 (unidades)	1954 (%)	1974 (%)	2000 (%)
Menos de 5 ha	251.686	346.877	535.309	73.11	66.82	63.51
De 5 a 20 ha	57.650	96.360	176.726	16.75	18.56	20.97
De 20 a 100 ha	27.742	64.813	111.290	8.06	12.48	13.20
Mais de 100 ha	7.156	11.091	19.557	2.08	2.14	2.32
Total	354.234	519.141	842.882	100.00	100.00	100.00
Tamanho das unidades	1954 (hectares)	1974 (hectares)	2000 (hectares)	1954 (%)	1975 (%)	2000 (%)
Menos de 5 ha	432.200	538.700	774.225	7.20	6.78	6.27
De 5 a 20 ha	565.800	935.300	1.706.794	9.43	11.77	13.81
De 20 a 100 ha	1.138.700	2.664.700	4.614.436	18.98	33.52	37.35
Mais de 100 ha	3.863.000	3.810.800	5.260.375	64.39	47.94	42.57
Total ha	5.999.700	7.949.500	12.355.830	100.00	100.00	100.00

Fonte: Zaldívar, 2009, p. 83.

Tabela 2- POPULAÇÃO INDÍGENA DA AMÉRICA – 1994

PAÍS	POP. TOTAL	POP. INDÍGENA	%
Argentina	33.900.000	372.996	1.10
Belice	200.00	27.300	13.65
Bolivia	8.200.000	4.142.187	50.51
Brasil	155.300.000	254.453	0.16
Canadá	29.100.000	1.045.885	3.59
Chile	14.000.000	989.745	7.06
Colômbia	35.600.000	620.052	1.74
Costa Rica	3.200.000	24.300	0.75
Equador	10.600.000	2.634.494	24.85
El Salvador	5.200.000	88.000	1.69
EUA	260.800.000	1.959.234	0.75
Guatemala	10.300.000	4.945.511	48.01
G. Francesa	104.000	4.100	5.64
Guayana	806.000	45.500	5.64
Honduras	5.300.000	630.000	11.88
México	91.800.000	8.701.688	9.47
Nicarágua	4.300.000	326.600	7.59
Panamá	2.500.000	194.719	7.78
Paraguai	4.800.000	94.456	1.96
Peru	22.900.000	8.793.295	38.39
Suriname	437.000	14.600	3.34
Venezuela	21.300.000	315.815	1.48
<b>Total</b>	<b>720.647.000</b>	<b>36.224.933</b>	<b>5.03</b>

Fonte: Zaldívar, 2009.

**Tabela 3- EXPORTAÇÃO POR GRUPO DE PRODUTOS, 1927-2000 (PORCENTAGEM DO TOTAL)**

ANO TOTAL (a)	PETROLÍFERA			NÃO PETROLÍFERA								
	total	petróleo	derivados	total	tradicionalis					outras		
					total	banana	café	camação	cacau		peixe	
1975	897.055	65,45%	65,45%	0,00%	34,55%	30,13%	15,46%	7,31%	1,59%	4,70%	1,06%	4,42%
1976	1'127.331	65,72%	65,58%	0,15%	34,28%	31,98%	9,16%	17,10%	2,18%	2,79%	0,75%	2,30%
1977	1'436.274	50,00%	48,90%	1,10%	50,00%	29,18%	10,32%	12,18%	1,78%	4,17%	0,72%	20,82%
1978	1'493.758	47,79%	41,68%	6,12%	52,21%	33,87%	10,10%	17,79%	2,02%	3,35%	0,61%	18,34%
1979	2'172.703	54,39%	47,69%	6,69%	45,61%	23,98%	7,20%	12,14%	2,07%	1,85%	0,71%	21,63%
1980	2'506.242	63,31%	55,62%	7,69%	36,69%	26,20%	9,46%	5,75%	2,27%	8,42%	0,30%	10,49%
1981	2'541.368	67,90%	61,35%	5,55%	32,10%	22,14%	8,18%	4,86%	3,05%	5,89%	0,16%	9,95%
1982	2'237.416	68,25%	62,13%	6,12%	31,75%	22,98%	5,20%	7,17%	5,42%	4,82%	0,37%	8,76%
1983	2'225.646	74,25%	69,71%	4,54%	25,75%	22,32%	6,54%	7,59%	6,58%	1,26%	0,34%	3,43%
1984	2'620.419	70,01%	64,04%	5,97%	29,99%	24,55%	5,16%	7,51%	6,10%	5,58%	0,20%	5,44%
1985	2'904.736	66,33%	62,82%	3,51%	33,67%	27,96%	7,57%	7,19%	5,39%	7,48%	0,33%	5,72%
1986	2'185.849	44,95%	41,74%	3,21%	55,05%	48,16%	12,05%	14,99%	13,17%	6,78%	1,17%	6,89%
1987	1'929.194	37,61%	33,55%	4,06%	62,39%	53,78%	13,84%	10,94%	19,86%	7,25%	1,87%	8,63%
1988	2'193.501	44,53%	39,85%	4,63%	55,47%	46,26%	13,58%	7,74%	17,65%	5,71%	1,59%	9,21%
1989	2'353.883	48,75%	43,87%	4,87%	51,25%	43,21%	15,70%	6,98%	13,94%	4,60%	2,08%	8,05%
1990	2'724.134	52,07%	46,55%	5,51%	47,93%	41,10%	17,29%	4,77%	12,49%	4,80%	1,75%	6,83%
1991	2'851.012	40,40%	37,13%	3,27%	59,60%	51,94%	25,24%	3,86%	17,24%	3,96%	1,65%	7,66%
1992	3'101.526	43,38%	40,61%	2,76%	56,62%	46,38%	22,03%	2,65%	17,49%	2,41%	1,79%	10,25%
1993	3'065.615	40,99%	37,58%	3,41%	59,01%	42,19%	18,51%	3,82%	15,35%	2,72%	1,79%	16,82%
1994	3'842.682	33,96%	30,84%	3,12%	66,04%	48,09%	18,43%	10,77%	14,34%	2,65%	1,90%	17,96%
1995	4'380.707	34,92%	31,86%	3,07%	65,08%	45,56%	19,55%	5,57%	15,37%	3,04%	2,03%	19,51%
1996	4'872.548	35,89%	31,21%	4,68%	64,11%	41,30%	19,97%	3,27%	12,96%	3,36%	1,74%	22,81%
1997	5'264.364	29,58%	26,81%	2,77%	70,42%	48,73%	25,21%	2,31%	16,83%	2,50%	1,88%	21,69%
1998	4'203.052	21,86%	18,77%	3,19%	78,04%	51,80%	25,46%	2,50%	20,75%	1,12%	1,96%	26,24%
1999	4'451.087	33,24%	29,48%	3,76%	66,76%	40,78%	21,44%	1,75%	13,64%	2,39%	1,56%	25,97%
2000	4'926.627	49,58%	43,52%	6,06%	50,42%	26,43%	16,67%	0,93%	5,79%	1,57%	1,47%	24,00%

(a) milhares de dólares FOB

Fonte: Banco Central do Equador (2000)

**Tabela 4 - RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA EQUATORIANA (ACORDOS COM O FMI)**

Data	Governo	Montante	Utilização
1961, junio	Carlos Julio Arosemena	10'000.000	-
1962, junio	Carlos Julio Arosemena	5'000.000	-
1963, julio	Carlos Julio Arosemena	6'000.000	-
1964, julio	Dictadura Militar	13'000.000	-
1965, julio	Dictadura Militar	12'000.000	-
1966, julio	Clemente Yerobi	13'000.000	-
1969, abril	Clemente Yerobi	18'000.000	-
1970, septiembre	José M. Velasco Ibarra	22'000.000	-
1972, julio	José M. Velasco Ibarra	16'500.000	-
1983, julio	Oswaldo Hurtado	166'000.000	100%
1985, marzo	León Febres Cordero	105'000.000	100%
1986, agosto	León Febres Cordero	91'000.000	20%
1988, enero	León Febres Cordero	103'000.000	20%
1989, septiembre	Rodrigo Borja	135'000.000	36%
1991, diciembre	Rodrigo Borja	105'000.000	25%
1994, mayo	Sixto Durán Ballén	250'000.000	57%
2000, abril	Gustavo Noboa	300'000.000	-

Fonte: Acosta (2005, p.280)

*Tabela 5- ACORDOS COM O CLUBE DE PARIS (DATA DE CORTE: 1º DE JANEIRO DE 1983)*

Data	Período de consolidação (meses)	Montante de Consolidação (US\$ milhões)	Vencimento ano/mês	Período de graça
1983, julho 28	12	155	7/6	3/0
1985, abril, 24	36	265	7/6	3/0
1988, enero 20	14	397	9/5	4/11
1989, octubre 24	14	395	9/5	4/11
1992, enero 20	12	361	14/6	8/0
1994, junio 27	6	293	14/9	8/3
2000, septiembre 11	-	880	-	-

Fonte: Acosta (2005, p.280)

*Tabela 6 – ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES EQUATORIANAS POR DESTINO GEOGRÁFICO (1980-2000) (EM % E OS TOTAIS EM BILHÕES DE DÓLARES CIF)*

ANO	TOTAL	AMÉRICA	EU	AMÉRICA CENTRAL	ALADI	GRUPO ANDINO	RESTO AMÉRICA	EUROPA	UNIÃO EUROPEIA	RESTO DA EUROPA	ÁSIA	ÁFRICA	OCEANIA	OUTROS países
1980	2.248,5	53,76%	38,34%	0,23%	12,28%	7,42%	2,92%	27,95%	20,20%	1,33%	16,63%	1,16%	0,41%	0,08%
1981	2.246,2	50,82%	33,72%	0,74%	11,26%	4,89%	5,10%	26,24%	20,15%	1,48%	20,98%	1,21%	0,74%	0,01%
1982	1.988,4	55,42%	37,28%	0,69%	13,02%	5,02%	4,43%	27,17%	21,40%	1,02%	15,97%	0,93%	0,51%	0,00%
1983	1.465,0	56,26%	34,01%	1,99%	16,04%	5,82%	4,22%	29,89%	24,37%	1,30%	12,59%	0,74%	0,53%	0,00%
1984	1.715,8	54,55%	30,77%	1,35%	19,27%	4,37%	3,16%	25,57%	18,29%	1,39%	17,28%	1,11%	1,50%	0,00%
1985	1.766,7	61,34%	35,10%	0,40%	21,54%	6,57%	4,30%	23,78%	18,72%	1,14%	13,28%	0,91%	0,68%	0,01%
1986	1.810,2	50,80%	30,23%	0,62%	17,26%	5,03%	2,69%	29,21%	23,03%	1,45%	17,38%	1,72%	0,88%	0,01%
1987	2.158,1	54,07%	25,89%	0,66%	23,33%	11,17%	4,17%	26,25%	21,25%	1,17%	17,92%	0,82%	0,14%	0,80%
1988	1.713,5	54,03%	33,12%	0,98%	17,29%	4,56%	2,66%	26,49%	20,89%	2,53%	17,66%	0,97%	0,57%	0,28%
1989	1.854,8	59,11%	33,75%	1,30%	20,69%	5,01%	3,17%	26,61%	21,47%	1,77%	11,72%	1,81%	0,73%	0,02%
1990	1.855,1	58,66%	32,75%	1,49%	22,14%	9,70%	3,28%	26,59%	22,30%	0,85%	12,53%	0,61%	0,23%	0,01%
1991	2.399,0	57,36%	30,87%	0,99%	22,03%	9,71%	3,49%	26,78%	21,70%	1,63%	14,48%	1,13%	0,14%	0,10%
1992	2.431,0	58,69%	33,83%	1,00%	19,77%	7,18%	4,10%	22,62%	18,98%	0,93%	17,73%	0,46%	0,21%	0,30%
1993	2.562,2	55,76%	33,72%	0,21%	16,77%	7,18%	5,07%	25,14%	21,93%	1,27%	18,00%	0,87%	0,22%	0,00%
1994	3.622,0	58,29%	26,24%	0,13%	27,89%	14,10%	4,04%	19,26%	16,05%	1,31%	20,90%	0,75%	0,69%	0,12%
1995	4.152,6	66,05%	31,35%	0,21%	29,76%	16,95%	4,74%	18,78%	15,36%	2,37%	14,12%	0,77%	0,11%	0,18%
1996	3.931,7	67,84%	31,09%	0,33%	31,70%	16,60%	4,72%	20,20%	17,79%	1,35%	10,51%	0,25%	0,60%	0,61%
1997	4.954,8	67,47%	30,60%	0,29%	30,60%	18,53%	5,98%	18,66%	16,29%	1,57%	11,55%	1,58%	0,50%	0,23%
1998	5.575,7	66,82%	30,14%	0,29%	30,49%	17,51%	5,90%	17,16%	14,71%	1,78%	14,41%	1,00%	0,37%	0,23%
1999	3.017,3	70,38%	30,44%	0,52%	33,68%	20,25%	5,73%	17,51%	14,18%	2,16%	10,91%	0,85%	0,24%	0,12%
2000	3.721,2	66,58%	25,05%	0,42%	37,51%	22,75%	5,60%	14,65%	11,08%	2,77%	14,64%	1,12%	0,14%	0,87%

Fontes: Banco Central do Equador (2000); Banco Central do Equador (1997)

Tabela 7- EVOLUÇÃO DO PIB, DA EXPORTAÇÃO E DA DÍVIDA EXTERNA  
(TOTAIS E PER CAPITA, 1970-2000)

ANO	PIB (a)	EXP. fob (a)	DÍVIDA		PIB p. cap. (c)	EXP. p. cap. (c)	DÍVIDA p. cap. (c)
			(a)	(b)			
1970	1.629	189,9	241,5		272,0	33,3	42,4
1971	1.602	199,1	260,8		260,0	32,4	42,4
1972	1.874	326,3	343,9		296,0	51,5	54,3
1973	2.489	532,0	380,4		381,0	81,6	58,4
1974	3.711	1.123,5	410,0		553,0	167,4	61,1
1975	4.310	897,0	512,7		624,0	129,9	74,2
1976	5.317	1.127,3	693,1		752,0	158,6	97,5
1977	6.655	1.436,3	1.263,7		919,0	196,3	172,7
1978	7.654	1.493,8	2.314,2		1.033,0	198,4	307,4
1979	9.359	2.172,7	3.554,1		1.234,0	280,6	459,0
1980	11.733	2.506,2	4.601,3		1.511,0	314,8	578,0
1981	13.946	2.541,3	5.868,2		1.754,0	310,6	717,1
1982	13.354	2.237,4	6.632,8		1.641,0	266,1	788,8
1983	11.114	2.225,6	7.380,7		1.337,0	257,7	854,5
1984	11.510	2.620,4	7.596,0		1.355,0	295,5	856,5
1985	11.890	2.904,7	8.110,7		1.371,0	319,2	891,4
1986	10.515	2.185,8	9.062,7		1.187,0	234,3	971,4
1987	9.450	1.929,2	10.335,5		1.044,0	201,8	1.081,0
1988	9.129	2.193,5	10.668,8		987,0	224,0	1.089,3
1989	9.714	2.353,9	11.532,6		1.028,0	234,7	1.150,0
1990	10.569	2.724,1	12.222,0		1.095,0	265,4	1.190,7
1991	11.525	2.851,0	12.801,9		1.169,0	271,5	1.219,1
1992	12.430	3.101,5	12.795,2		1.235,0	288,8	1.191,3
1993	14.540	3.065,6	13.630,9		1.414,0	279,2	1.241,3
1994	16.880	3.842,7	14.589,4		1.607,0	342,5	1.300,2
1995	18.006	4.380,7	13.934,0		1.678,0	382,3	1.215,9
1996	19.157	4.872,6	14.586,1		1.748,0	416,5	1.246,8
1997	19.760	5.264,4	15.099,2		1.655,4	441,0	1.264,9
1998	19.710	4.203,0	16.400,3		1.618,9	345,2	1.347,1
1999	13.770	4.451,1	16.282,3		1.109,5	358,6	1.311,9
2000	13.649	4.926,6	13.564,5		1.079,3	389,6	1.072,6

(a) US\$ milhões

(b) Saldo final da dívida + juros atrasados

(c) Dólares

Fontes: Banco Central do Equador (2000); Banco Central do Equador (1997)

Tabela 8 – EVOLUÇÃO DO SALÁRIO NOMINAL E REAL (1980-2000)(EM SUCRES)

ANO	SALÁRIO MENSAL MÍNIMO	REMUNERAÇÃO TOTAL*	IPC*	REMUNERAÇÃO REAL
1980	4.000	5.503	0,96	573.229
1981	4.000	5.683	1,10	516.636
1982	4.600	7.100	1,28	554.688
1983	5.600	9.000	1,89	476.190
1984	6.600	10.400	2,48	419.355
1985	8.500	13.690	3,18	430.503
1986	12.000	18.340	3,91	469.054
1987	14.500	21.708	5,06	429.012
1988	22.000	31.693	8,01	395.668
1989	27.000	40.483	14,07	287.726
1990	32.000	70.283	20,89	336.443
1991	40.000	94.333	31,07	303.614
1992	60.000	159.000	48,04	330.974
1993	66.000	219.500	69,64	315.192
1994	70.000	323.334	88,66	364.690
1995	85.000	322.917	108,99	296.281
1996	95.000	380.000	135,57	280.298
1997	100.000	425.750	194,70	218.670
1998	100.000	572.667	279,20	205.110
1999	100.000	596.667	448,70	132.977
2000	100.000	1'336.667	857,00	155.970

Fontes: Banco Central do Equador (1997); Banco Central do Equador (2000)

*Tabela 9- AMÉRICA LATINA E CARIBE: FONTES DE FINANCIAMENTO EXTERNO (1990-2000) (FLUXOS LÍQUIDOS EM MILHÕES DE DÓLARES)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000a/
Total (A+B+C+D)	43 887	43 793	41 255	69 120	63 117	102 056	93 076	99 969	94 881	95 173	69 151
A. Dívida											
Oficial b/	6 823	3 435	1 220	2 674	-1 301	9 307	-8 212	-4 447	9 125	2 275	-2 701
Bônus	101	4 133	4 738	20 922	14 306	11 793	29 764	10 562	18 306	19 067	10 965
Bancos comerciais c/	2 731	1 275	4 302	201	6 212	15 068	16 200	29 646	-7 994	-16 130	4 339
B. Investimento											
Direto	6 758	11 066	12 506	10 363	23 706	24 799	39 387	55 580	61 596	77 313	64 814
Em Ações	896	6 938	8 042	27 185	13 160	7 643	13 893	9 947	1 748	3 893	2 305
C. Doações d/	2 350	4 165	2 622	2 908	2 645	3 333	3 181	2 719	3 215	2 949	3 100
D. Fundos compensatórios e/	24 228	12 781	7 825	4 868	4 389	30 113	-1136	-4 038	8 885	5 806	-13 671

Fonte: CEPAL (2002).

*Tabela 10 – PAGAMENTOS DO GOVERNO CENTRAL (SERVIÇO DA DÍVIDA E OUTROS SETORES, EM % DO PIB)*

	EDUCAÇÃO E CULTURA	SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SERVIÇO	DESENVOLVIMENTO AGRO-PECUÁRIO	DA DÍVIDA
1986	4,0	1,1	0,5	4,1
1987	3,9	1,4	0,5	7,1
1988	3,3	1,3	0,5	4,5
1989	3,0	1,2	0,5	5,7
1990	2,7	1,2	0,6	6,3
1991	2,9	0,9	0,6	5,2
1992	3,1	1,0	0,5	5,2
1993	2,6	0,7	0,5	3,7
1994	2,9	0,9	0,6	4,6
1995	3,3	1,1	1,4	10,0
1996	3,2	1,2	1,3	8,5
1997	3,5	1,0	1,5	12,1
1998	3,2	1,0	1,0	8,8
1999	3,8	1,2	1,2	13,8
2000	2,9	1,0	1,1	12,5

Fonte: Banco central do Equador (2000)

Tabela 11 – ALGUNS INDICADORES DA ECONOMIA (1970-2000)

ANO	RMI (a)	PREÇO DO PETRÓLEO (b)	PIB (c)	PIB per capita	INVERSAO ESTRANGEIRA DIRETA (C)	
					líquida	% do PIB
1970	55	0,00	1.629	272	88,60	5,44%
1971	25	0,00	1.602	260	162,10	10,12%
1972	128	2,40	1.874	296	80,80	4,31%
1973	226	4,00	2.489	381	52,30	2,10%
1974	339	13,40	3.711	553	76,80	2,07%
1975	246	11,80	4.310	624	95,30	2,21%
1976	434	12,00	5.317	752	19,90	0,37%
1977	570	12,90	6.655	919	34,50	0,52%
1978	606	12,50	7.654	1.033	48,60	0,63%
1979	636	23,00	9.359	1.234	66,00	0,71%
1980	863	35,20	11.733	1.511	70,00	0,60%
1981	567	34,40	13.946	1.754	60,00	0,43%
1982	210	32,50	13.354	1.641	40,00	0,30%
1983	151	27,60	11.114	1.337	50,00	0,45%
1984	171	27,40	11.510	1.355	50,00	0,43%
1985	196	25,90	11.890	1.371	62,00	0,52%
1986	-75	12,80	10.515	1.187	80,73	0,77%
1987	-151	14,20	9.450	1.044	122,90	1,30%
1988	-176	12,70	9.129	987	154,50	1,69%
1989	203	16,20	9.714	1.028	159,70	1,64%
1990	603	20,20	10.569	1.095	126,18	1,19%
1991	760	16,22	11.525	1.169	160,14	1,39%
1992	782	16,81	12.430	1.235	177,90	1,43%
1993	1.254	14,42	14.540	1.414	469,17	3,23%
1994	1.712	13,68	16.880	1.607	530,81	3,14%
1995	1.557	14,83	18.006	1.678	469,98	2,61%
1996	1.831	18,02	19.157	1.748	491,42	2,57%
1997	2.093	15,45	19.760	1.655	695,42	3,48%
1998	1.698	9,20	19.710	1.619	831,11	4,22%
1999	1.276	15,50	13.770	1.109	635,88	4,62%
2000		86,19	13.649	1.079	720,00	5,28%

Fontes: Banco central do Equador (2000); Banco Central do Equador (1997)

*Tabela 12 – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES POR TIPO DE BEM 1957/ 2000 (%)*

ANO	BENS DE CONSUMO	COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	MATÉRIAS PRIMAS	BENS DE CAPITAL	DIVERSOS	TOTAL IMPORT. (us\$ mil)
1957	19,23%	1,52%	0,03%	31,20%	0,02%	91.880
1958	19,20%	1,44%	47,08%	32,20%	0,08%	87.243
1959	19,07%	1,83%	46,24%	32,78%	0,08%	92.164
1960	18,76%	3,31%	46,65%	31,09%	0,18%	102.202
1961	18,07%	3,33%	47,51%	31,02%	0,07%	100.784
1962	19,09%	1,65%	49,23%	29,79%	0,24%	97.776
1963	17,80%	4,76%	47,59%	29,73%	0,12%	110.531
1964	17,34%	2,90%	48,07%	31,64%	0,06%	138.159
1965	18,98%	7,02%	42,39%	31,35%	0,27%	165.465
1966	19,15%	2,80%	47,03%	30,28%	0,75%	174.129
1967	15,49%	9,72%	42,83%	31,76%	0,20%	214.210
1968	14,59%	3,65%	51,13%	30,51%	0,12%	255.465
1969	14,50%	6,55%	47,27%	31,39%	0,28%	241.838
1970	13,22%	6,28%	50,05%	29,96%	0,49%	273.849
1971	11,24%	8,14%	46,63%	33,62%	0,36%	340.104
1972	14,51%	3,33%	42,39%	39,45%	0,33%	318.599
1973	16,13%	2,81%	43,75%	37,22%	0,09%	397.282
1974	12,11%	1,70%	45,41%	40,54%	0,24%	958.488
1975	10,87%	1,44%	39,78%	47,53%	0,38%	943.244
1976	9,99%	0,75%	44,89%	44,13%	0,24%	993.123
1977	11,13%	0,62%	39,96%	48,03%	0,26%	1'508.357
1978	10,95%	0,68%	37,40%	50,73%	0,24%	1'630.202
1979	9,09%	0,68%	41,87%	48,11%	0,25%	1'985.599
1980	11,12%	1,03%	41,92%	45,20%	0,73%	2'249.519
1981	9,03%	1,15%	41,08%	48,33%	0,42%	2'246.162
1982	11,31%	1,33%	46,13%	41,03%	0,20%	1'988.374
1983	12,54%	1,31%	57,57%	27,49%	1,08%	1'464.954
1984	8,34%	1,27%	55,99%	34,29%	0,11%	1'715.777
1985	8,63%	11,22%	50,40%	29,75%	0,00%	1'766.724
1986	9,37%	6,26%	47,02%	37,13%	0,21%	1'810.224
1987	9,66%	13,65%	42,53%	33,92%	0,25%	2'158.136
1988	9,60%	3,43%	47,91%	38,85%	0,21%	1'713.525
1989	9,94%	3,83%	52,93%	32,81%	0,49%	1'854.781
1990	9,54%	5,07%	52,51%	32,67%	0,21%	1'865.126
1991	10,36%	3,82%	48,77%	37,00%	0,05%	2'399.040
1992	15,86%	4,16%	42,16%	37,72%	0,10%	2'430.978
1993	21,16%	3,42%	36,93%	38,41%	0,08%	2'562.223
1994	22,36%	2,87%	36,38%	38,38%	0,01%	3'622.019
1995	19,82%	5,80%	41,16%	33,19%	0,03%	4'152.635
1996	21,79%	4,13%	44,73%	29,33%	0,03%	3'931.720
1997	20,98%	8,83%	40,29%	29,88%	0,02%	4'954.834
1998	21,00%	5,84%	39,55%	33,60%	0,01%	5'575.734
1999	20,59%	8,08%	44,26%	27,01%	0,06%	3'017.256
2000	22,07%	8,01%	44,55%	25,31%	0,05%	3'721.201

Fonte: Banco Central do Equador (2000)

*Quadro 2– INDICADORES DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E NÍVEIS DE POBREZA*

ANO	PIB (US\$ MILHÕES)		PIB PER CAPITA (US\$)	
1998	19.710	-31%	1.619	33%
1999	13.770		1.109	
2000	13.649		1.079	

Participação na renda total (%)		
ANO	20% MAIS POBRES	20% MAIS RICOS
1990	4,60%	52,0%
1995	4,10%	54,9%
1999	2,46%	61,2%

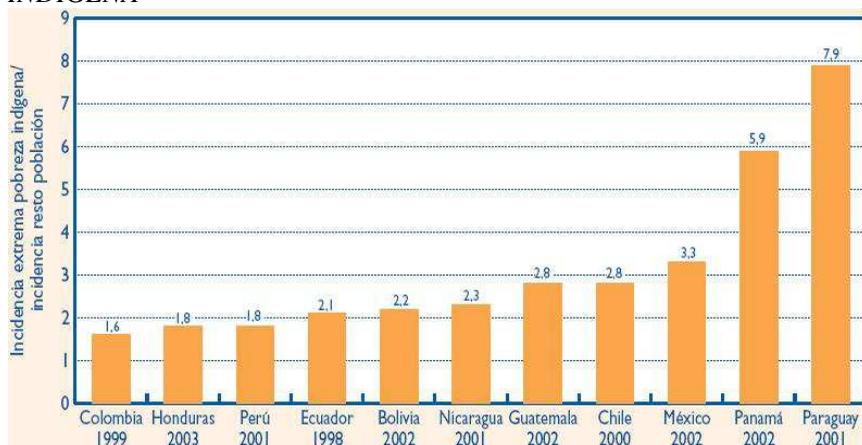
Evolução da pobreza (milhões de pobres)		
ANO	POBREZA	POBREZA EXTREMA
1995	3,9	2,1
2000	9,1	4,5

Evolução da pobreza (%)			
ANO	POBREZA	POBREZA EXTREMA	CRIANÇAS EM LARES POBRES
1995	34%	12%	37%
2000	71%	31%	75%

Fonte: Banco Central do Equador (2000)

*Quadro 3– INCIDÊNCIA DA POBREZA NA POPULAÇÃO INDÍGENA*



Fonte: CEPAL (2007)