

**UNESP**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara – SP

EDSON NUNES

**O ESTADO PLURINACIONAL NA BOLÍVIA:  
DEMOCRATIZAÇÃO E ESTABILIDADE DAS  
INSTITUIÇÕES POLÍTICAS**



ARARAQUARA — S.P.  
2016

EDSON NUNES

# **O ESTADO PLURINACIONAL NA BOLÍVIA: DEMOCRATIZAÇÃO E ESTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Cultura, Democracia e Pensamento Social.

**Orientador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

ARARAQUARA – SP

2016

Nunes, Edson Correa Costa

O Estado Plurinacional da Bolívia: Democratização e Estabilidade das Instituições Políticas / Edson Correa Costa Nunes – 2016

100 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)

Orientador: Marcelo Santos

1. Bolívia. 2. Democracia. 3. Cultura Política. 4. Estabilidade. 5. Plurinacional. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

EDSON NUNES

# O ESTADO PLURINACIONAL NA BOLÍVIA: DEMOCRATIZAÇÃO E ESTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Cultura, Democracia e Pensamento Social.

**Orientador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

Data da defesa/entrega: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Orientador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/Araraquara

---

**Membro titular:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karina Pasquariello Mariano

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/Araraquara

---

**Membro titular:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Helton Ricardo Ouriques

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

**Local:** Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Faculdade de Ciências e Letras/ FCLar, Campus de Araraquara – SP

## **AGRADECIMENTOS**

A realização desse trabalho se deve em grande medida ao acolhimento que recebi da FCL/Ar – UNESP durante a minha graduação e no mestrado. Dentro desse ambiente meus agradecimentos à orientação do professor e orientador Dr. Marcelo Santos e aos demais professores que participaram do processo de qualificação e defesa; Dr<sup>a</sup> Karina Lilia Pasquariello Mariano, Dr<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy e Dr. Helton Ricardo Ouriques.

Agradeço ainda aos amigos de Araraquara pelas frequentes discussões políticas e sociológicas, em especial ao amigo e Cientista Político Flávio Contrera pela contribuição ainda no processo de amadurecimento do projeto de pesquisa, bem como ao amigo Lorenzo Arturo pela boa vontade em me auxiliar com a parte burocrática. Por fim, aos familiares por todo o apoio e paciência nesse processo.

## RESUMO

A Bolívia atravessa transformações ainda recentes após a promulgação da Nova Constituição Política do Estado em 2009 com o caráter de *refundação do Estado*; termo atribuído sobretudo pelas forças políticas – organizações camponesas e movimentos indígenas – ligadas ao MAS (Movimiento ao Socialismo) para o momento atual. O novo desenho institucional incorpora formas participativas e diretas de participação, além de critérios étnico culturais de representação e gestão territorial. Propõe ainda, com o atual regime de *autonomias* uma nova territorialidade de poder que convive com a permanência de um Estado Unitário. O desenvolvimento desse quadro se inscreve na crise do tradicional sistema de partidos e passa por demandas e tensões que pressionaram o sistema político por reformas, com maior intensidade nas duas últimas décadas. O Estado Boliviano sofre de um déficit histórico de estabilidade institucional que caracteriza o país como a mais frágil democracia da América do Sul. A partir de 2009 o Estado assume uma configuração de tipo *Plurinacional* e com as recentes transformações há a emergência de novos atores e prerrogativas no campo de decisão e a configuração de uma *nova correlação de forças* conforme procuraremos demonstrar. Assim, em que medida é possível sustentar que há uma ampliação da democracia e sobre quais aspectos? Quais fatores desse processo de democratização atualmente determinam a estabilidade e a instabilidade das instituições democráticas no país? Com o propósito de esclarecer o momento atual e nos aproximarmos de algumas conclusões nos empenharemos em descrever o desenvolvimento dessas instituições nos últimos 25 anos. Posteriormente nos debruçaremos sobre as relações entre as transformações institucionais, o desempenho das instituições e elementos da cultura política com influência sobre esse processo de democratização.

**Palavras-chave:** Bolívia. Cultura. Democratização. Estabilidade. Instituições. Plurinacional.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Partidos no Governo (1985-2013).....	28
<b>Quadro 2.</b> Distribuição de competências entre níveis .....	45

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1.</b> Distribuição de Cadeiras no Congresso Nacional da Bolívia (2009-2015).....	51
<b>Tabela 2.</b> Distribuição de cadeiras nas Assembleias Departamentais .....	53
<b>Tabela 3.</b> Evolução do índice de tolerância, 1998-2014.....	83

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Participação dos cidadãos em reuniões de partidos ou movimentos políticos .....	30
<b>Gráfico 2.</b> Confiança nos Partidos Políticos na América Latina .....	31
<b>Gráfico 3.</b> Proximidade com os Partidos Políticos (2011-2015) .....	32
<b>Gráfico 4.</b> Confiança na Assembleia Legislativa Plurinacional (1998-2014) .....	52
<b>Gráfico 5.</b> Evolução da participação de homens e mulheres no parlamento da Bolívia entre 1982-2014.....	55
<b>Gráfico 6.</b> Participação Eleitoral nas Eleições Presidenciais – América Latina.....	57
<b>Gráfico 7.</b> Evolução anual dos protestos de rua de 2000 a 2011 .....	62
<b>Gráfico 8.</b> Simpatia por algum partido político 2008-2014.....	71
<b>Gráfico 9.</b> Confiança interpessoal.....	80
<b>Gráfico 10.</b> Participação comunitária na América Latina .....	81
<b>Gráfico 11.</b> Tolerância política na América Latina .....	84
<b>Gráfico 12.</b> Você se descreveria como parte de um grupo discriminado .....	85
<b>Gráfico 13.</b> Escala de discriminação .....	85
<b>Gráfico 14.</b> Escala de discriminação por raça .....	86
<b>Gráfico 15.</b> Percepção sobre a distribuição da riqueza na América Latina .....	91
<b>Gráfico 16.</b> Percepção o progresso do país na América Latina.....	92

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADN</b>	Acción Democrática Nacionalista
<b>AIOC</b>	Autonomía Indígena Originario-Campesina
<b>APG</b>	Assembleia del Pueblo Guarani
<b>AS</b>	Alianza Social
<b>A-ViBO</b>	Acción Vida Bolivia
<b>BUN</b>	Bolivia Unida
<b>BUN-V Renacer</b>	Bolivia Unida Victoriosa
<b>CABO</b>	La Causa por Bolivia
<b>CID</b>	Concertación, Integración y Democracia
<b>CIDOB</b>	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
<b>CN</b>	Convergencia Nacional
<b>CNTCB</b>	Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia
<b>CNUTCB</b>	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
<b>COB</b>	Central Obrera Boliviana
<b>COMIBOL</b>	Confederação Mineira da Bolivia
<b>CONALCAM</b>	Coordinadora Nacional por el Cambio
<b>CONAMAQ</b>	Conselho Nacional de Ayllus e Markas de Quollasuyu
<b>CONDEPA</b>	Consciencia de Patria
<b>CPESC</b>	La Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
<b>CPIB</b>	Central de Pueblos Indígenas de Beni
<b>DIBOL</b>	Dignidad Boliviana
<b>FSB</b>	Frente Revolucionaria Boliviana
<b>FSTMB</b>	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
<b>MAS</b>	Movimiento al Socialismo
<b>MBL</b>	Movimiento Bolivia Libre
<b>MCB</b>	Movimiento Comunidades de Base
<b>MDP</b>	Movimiento Democrata Popular

<b>MDS</b>	Movimiento Democrático Social
<b>MIP</b>	Movimiento Indígena Pachakuti
<b>MIR</b>	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
<b>MITKA</b>	Movimento Índio Tupac Katari
<b>MNR</b>	Movimiento Nacionalista Revolucionario
<b>MPB</b>	Movimiento por Bolivia
<b>MRD</b>	Movimiento de la Revolución Democrática
<b>MRTK</b>	Movimento Revolucionario Tupac Katari
<b>MSM</b>	Movimiento Sin Medo
<b>MTS</b>	El Movimiento Tercer Sistema
<b>N.O</b>	Plataforma Ciudadana Nueva Oportunidad
<b>NFR</b>	Nueva Fuerza Republicana
<b>NIN-37</b>	Nueva Identidad Nacional
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OTB</b>	Organizaciones Territoriales de Base
<b>Pacha</b>	Partido Pacha
<b>PDC</b>	Partido Demócrata Cristiano
<b>PL</b>	Partido Liberal
<b>PODEMOS</b>	Poder Democrático y Social
<b>PPC-CN</b>	Plan Progreso para Bolivia – Convergencia Nacional
<b>PT</b>	Partido de los Trabajadores
<b>SIFDE</b>	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
<b>Sol.bo</b>	Agrupación Política Soberanía y Libertad
<b>TCO</b>	Terras Comunitárias de Origem
<b>TIOC</b>	Territoria Indígena Originario-Campesino
<b>UCS</b>	Unidad Cívica Solidaridad
<b>UN</b>	Unidad Nacional
<b>VERDES</b>	Agrupación Ciudadana Verdad y Democracia Social

**YPFB**

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 PARA O ESTADO PLURINACIONAL: DEMANDAS EMERGENTES E CRISE POLÍTICA.....	15
1.1 O movimento camponês .....	15
1.2 Demandas indígenas e a tensão étnico-cultural .....	17
1.3 Agenda internacional e institucionalização .....	20
1.4 Nacionalismo e recursos naturais .....	21
1.5 O sistema de partidos .....	25
1.6 O Estado Plurinacional .....	33
2 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS PLURINACIONAIS E AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA .....	36
2.1 Democracia intercultural.....	36
2.2 Territorialidade do poder .....	40
2.3 Representação .....	49
2.4 A Assembleia Legislativa Plurinacional.....	51
2.5 Assembleias departamentais .....	52
2.6 Cotas de gênero.....	54
2.7 Participação.....	56
2.8 Transformações no Campo de decisão .....	59
3 ESTABILIDADE OU INSTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS ..	64
3.1 Autoridade e competição política .....	66
3.2 Poder Executivo: o fator Evo Morales.....	66
3.3 O atual sistema de partidos .....	69
3.4 Cultura política e instituições informais .....	72
3.5 Extrainstitucionalidade .....	73
3.6 Nacionalismo .....	75
3.7 Capital social e convivência democrática .....	78
3.8 Desenvolvimento econômico e social.....	87
CONCLUSÕES .....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	98

## INTRODUÇÃO

A Bolívia, mais que em qualquer outro país sul-americano, combinou em sua formação histórica o desenvolvimento local do capitalismo e das instituições políticas liberais a persistência de formas sociais e econômicas anteriores à república, de tipo comunais ou pré-capitalista; as formas de organização dos povos originários e camponeses resistiram através dos anos e gradativamente se converteram em demandas relacionadas a outras formas políticas e de relação com a natureza e com o mercado.

A formação étnico-cultural é complexa. Segundo dados do Censo Nacional de 2008 os cidadãos autoidentificados com alguma população originária, isto é, indígena, correspondem a 55% da população, além de o país possuir 36 povos indígenas registrados sendo o Estado de maior população indígena do continente. Essas populações basicamente se dividem entre os povos andinos, tendo os aimarás e os quíchuas em maior número concentrados nos departamentos ocidentais de La Paz, Potosí, Oruro, Cochabamba e Chuquisaca, e, na parte oriental, nos departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija e Pando, encontram-se diversas populações amazônicas, com predominância dos guaranis, além da maior concentração de brancos e/ou mestiços da população. Assim, a tensão étnico-cultural que perpassa a formação e o desenvolvimento dessa sociedade também não pode ser desprezado; o desenvolvimento do movimento indígena e camponês que, como veremos, se deram em reação às condições desfavoráveis historicamente impostas à maior parte dessa população durante um longo período.

O desenvolvimento econômico independente do país foi predominantemente pautado pela exploração de produtos primários com foco no mercado externo, ou seja, um modelo primário-exportador. Atualmente, os hidrocarbonetos, sobretudo petróleo e gás, são os principais produtos de exportação, além dos minérios e de outros produtos agrícolas. As indústrias correspondem a cerca de 30% do PIB. Dessa forma, a burguesia boliviana foi, nas palavras de Andrade (2007), “uma agenciadora direta dos interesses dos capitais internacionais”, que se apartou do desenvolvimento do seu próprio país. As principais transformações prévias nessa democracia são fruto das pressões de participação dos movimentos populares que, anteriormente, se organizaram sobretudo ao redor de organizações de trabalhadores como a *Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia* (FSTMB) de 1944 e a *Central Obrera Boliviana* (COB). Esta última, aliás, surge no

contexto da Revolução de 1952 e se torna um importante aglutinador, se não, a principal organização política do país durante um longo período. A COB, que será pouco mencionada no presente trabalho, além de fazer parte da própria revolução popular supracitada, também participou de outros diversos momentos políticos importantes como a Comuna de La Paz, em 1971 (cf. ANDRADE, 2007).

O autoritarismo foi, até agora, mais recorrente que a própria democracia. Fontes diversas e dispersas indicam que houve cerca de 150 tentativas ou golpes de Estado. O Ex-presidente Carlos Mesa (2003-2005), no livro *Presidentes da Bolívia, entre urnas e fuzis* (2003), mesmo amenizando um suposto senso comum, afirma que dos 37 governos que teve o país até 2002, 23 se deveram a golpes de Estado. Um intervalo curioso ocorreu entre 1979 e 1982, no qual nove cidadãos se alternaram na presidência mediante sucessivas tomadas de poder. Recentemente, entre 2001 e 2006, houve cinco presidentes. As instituições políticas na Bolívia jamais pareceram firmar-se frente a uma sociedade dividida, regionalmente desarticulada e a um sistema político sem legitimidade.

É também por essa razão que o momento político que atravessa a Bolívia nos últimos dez anos (2005-2015) é, sem dúvida, um dos marcos principais de toda essa história republicana, e ademais, o país passa por uma relativa estabilidade institucional. Não seria exagero afirmar que, desde a Revolução de 1952, — lida por muitos como o primeiro grande movimento popular do país —, não se vê um momento tão intenso de transformações políticas. Essas transformações materializam-se e compreendem uma redistribuição territorial do poder em todo a extensão do país e novos mecanismos de participação e de representação pautados por pressupostos afirmativos. Inscrevem-se naquilo que o campo do direito e da ciência política vem caracterizando como o *Novo Constitucionalismo Latino-Americano*, com destaque na América do Sul e relativa similaridade nas Constituições venezuelana, de 1999, equatoriana, de 2008, e boliviana, de 2009. Os textos constitucionais, em todos os casos, foram elaborados mediante amplas assembleias constituintes e referendados com a participação de diversos setores da sociedade. Além disso, todos esses processos recuperam com força pressupostos nacionalistas de soberania popular, de tradições locais e invocam o pluralismo político, jurídico e cultural como horizonte de integração.

O presente trabalho se propõe, em primeiro lugar, a: 1) entender quais foram os principais pressupostos da construção do Estado Plurinacional na Bolívia nos últimos 25 anos e 2) evidenciar suas principais inovações institucionais, para, em seguida, 3) apontar os

aspectos que influem sobre a estabilidade institucional e sobre a qualidade desse processo de democratização.

Num primeiro momento, vamos caracterizar a construção e a configuração de uma suposta ampliação da democracia, com maior atenção para aquilo que Bobbio (1986) especificou como a “*democracia formal*” ou o conjunto das instituições políticas que serão apontadas através das transformações mais relevantes. Feito isso, seguiremos a desvelar um panorama da correlação de forças que se desenvolve no momento, através de fatores e dados relativos ao desempenho das instituições formais e informais do país.

Conforme detalharemos no decorrer da argumentação, estamos diante de uma descentralização do poder de corte territorial e étnico-cultural que transcende o sistema representativo tradicional e a normatividade da democracia liberal. Com isso, há a configuração de uma correlação de forças menos centradas nas relações executivo-legislativo e mais numa espécie de coalizão difusa do governo com a sociedade civil, assim como com as novas elites políticas que emergem nesse processo. Nesse quadro, há avanços significativos que ampliam a democracia e distribuem o poder político nessa sociedade, dando relativa estabilidade ao processo, bem como há o surgimento e/ou a persistência de fatores latentes que podem desestabilizar as instituições democráticas.

Assim, como perspectiva metodológica, a pesquisa se propõe a procurar respostas que se inserem nas duas questões sugeridas por Hall e Taylor (2003), como regra geral das pesquisas neoinstitucionalistas: a) Como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam?; b) Qual a relação entre instituições e comportamento?

O primeiro capítulo empreenderá uma pesquisa de perspectiva histórica e ideacional que buscará remontar o contexto social e institucional que favoreceu a projeção de determinados interesses e preferências no cenário político do país, bem como condicionou o desenvolvimento das novas instituições. Para isso, descreveremos a crise do sistema de partidos e a influências das demandas nacionalistas, camponesas, indigenistas, bem como as tensões sociais e étnico-culturais. Nossa perspectiva, nesse sentido, fara uma leitura da construção do Estado Plurinacional, principalmente através da noção de *path-dependence* ou de *trajetória*: as forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local e são herdadas do passado (Hall; Taylor, 2003, p. 200). O primeiro capítulo procurará, principalmente, explorar esses fatores.

No segundo capítulo, avançaremos sobre o desenvolvimento e a configuração geral das instituições plurinacionais nos últimos 25 anos, pontuando as inovações e as transformações no sistema político mais fundamentais em torno da distribuição territorial de poder com o empoderamento dos níveis subnacionais de representação, participação e a decorrente correlação de forças no campo de decisão.

No terceiro e último capítulo, pretendemos avaliar as instituições democráticas da Bolívia e buscar responder as seguintes perguntas: Quais são os avanços e as limitações do processo de democratização nesse país? Quais são os fatores de estabilidade ou os fatores de risco para uma possível instabilidade política?

Contudo, não nos propomos aqui a hierarquizar rigorosamente os elementos gerais de maior e menor impacto sobre o equilíbrio das instituições políticas na Bolívia, exatamente porque este parece ser um empreendimento mais adequado aos estudos comparados. De todo modo, respeitando uma bibliografia bastante extensa que existe sobre o tema da democratização e ao mesmo tempo as especificidades locais do contexto político e social estudado, propomo-nos a observar um conjunto de fatores que parecem relevantes ao caso boliviano. O trabalho, nesse sentido, observa a necessidade de fortalecer instituições políticas sólidas nessa sociedade, bem como quer contribuir para a discussão sobre a políticas públicas mais adequadas para tal propósito.

Conforme tentaremos demonstrar, na Bolívia as novas instituições tanto podem incentivar ou inibir determinadas pautas de comportamento, como, mais evidentemente, os valores e as pautas de comportamento influenciaram na construção das atuais instituições. Esta causalidade cruzada, proposta por Moisés (2007), será adotada e correlacionada com aspectos institucionais e substanciais da democracia numa análise multidimensional e, eventualmente, *cruzada* do momento atual. Nesse sentido, não nos propomos a fazer qualquer prognóstico ou predição sobre um futuro político, mas tão somente apontar para aspectos pertinentes e relevantes que acreditamos relacionar-se com a qualidade e a estabilidade desse processo de democratização.

## **1 PARA O ESTADO PLURINACIONAL: DEMANDAS EMERGENTES E CRISE POLÍTICA**

Neste capítulo, apontaremos para alguns elementos históricos e ideacionais que julgamos ser relevantes no desenvolvimento do Estado Plurinacional. Para isso, em primeiro lugar, trataremos do movimento camponês, ator fundamental no processo recente que conduziu o MAS ao poder e que se mantém como principal base de projeção e manutenção do partido.

Num segundo momento, descreveremos o desenvolvimento do indigenismo que, em grande medida, perpassa a histórica tensão étnica, cultural e social dessa sociedade. Veremos quais são os principais atores, reivindicações e a evolução dessas demandas na agenda internacional anteriores à institucionalização de critérios étnico-culturais de participação, representação e gestão territorial, que serão melhor explorados no capítulo seguinte.

Em terceiro, cabe explorar o desenvolvimento e o caráter do nacionalismo boliviano que tem como ponto de agregação algumas perdas territoriais históricas para países vizinhos e que, desde sempre, esteve fortemente ligado a um significativo peso do Estado na gestão e na exploração dos recursos naturais.

Em quarto e penúltimo lugar, falaremos sobre a influência da crise do sistema político anterior ao que se estabelece a partir de 2005, com maior atenção ao déficit de representação do mesmo. Buscaremos esclarecer as características gerais do tipo de regime presidencialista que estava colocado e a relação deste com o sistema de partidos, bem como a legitimidade desse último junto a população pontuando as possíveis razões da estabilidade institucional naquele momento. Avançaremos para a decadência desse sistema e para a emergência do MAS como instrumento de transformação do Estado.

Por último, faremos uma breve caracterização do Estado Plurinacional através dos seus principais pressupostos políticos e institucionais de integração da sociedade boliviana.

### **1.1 O movimento camponês**

O campesinato boliviano conta com diferenças regionais significativas nas demandas e na atuação das diversas organizações que se desenvolveram em todo o país. Por outro lado,

como um movimento unificado, foi gradativamente ocupado pelas demandas indigenistas e étnico-culturais que se fortaleceram no processo histórico. Por essa razão, frequentemente houve uma gradativa confluência entre as categorias camponesa e indígena.

O primeiro marco de impulsão do movimento camponês foi a Revolução de 1952, encabeçada pelo MNR e pelos movimentos mineiro e operário. O MNR governou junto a ambos, organizados em torno da COB e da COMIBOL. Neste momento, houve o primeiro marco de reforma agrária no país realizada sob pressão das organizações camponesas que se desenvolviam, desde meados de 1940, em maior medida na região de Cochabamba. Nos anos que seguiram a revolução, houve grandes conflitos e divergências em torno do modelo de reforma agrária que fora implementado pelo MNR e, nesse contexto, o campesinato foi significativamente fortalecido, sobretudo, com a criação da *Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolívia* (CNTCB) — que mais tarde, em 1979, seria suplantada pela *La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolívia* (CSUTCB).

As organizações camponesas, ao mesmo tempo que ganharam força, converteram-se em instrumentos políticos manipulados pelos governos militares. Em 1964 o Pacto Militar-Camponês foi formado a partir de um compromisso de apoio mútuo entre as forças armadas e os movimentos camponeses. Assim, se por um lado o movimento camponês definitivamente autonomizou-se do movimento operário, por outro, foi tutelado por governos autoritários durante um longo período com trocas de favores e práticas clientelistas, a fim de assegurar a governabilidade.

O movimento foi significativamente renovado somente a partir de 1970, recebendo forte influência do indigenismo que se desenvolvia dentro dos planos sindicais e partidários. Nesse contexto, a CSUTCB tornou-se a maior organização de trabalhadores camponeses e indígenas, num amplo esforço de união de duas categorias com relativa confluência. A confederação gradativamente ganhou mais força com o aumento de federações departamentais, regionais, municipais e sindicatos agrários, tornando-se a principal articuladora dos interesses do movimento camponês no país. Segundo o site oficial, existem mais de 200 organizações denominadas “Centrais”, 9 federações departamentais, 26 regionais e algumas nacionais agrupadas na CSUTCB. Ademais, a CSUTCB se tornou a maior base de apoio ao atual governo do MAS.

Ainda, na projeção do campesinato atual é impossível não citar o movimento cocaleiro, que ganhou impulso no contexto de neoliberalização da economia, iniciado em

1985 através da *Nueva Política Económica* criada pelo governo de Victor Paz Estenssoro, e de um MNR já bem distante do lastro revolucionário de 1952. Assim, o desenvolvimento dos cocaleiros atravessa o período de reformas políticas e econômicas que compreende a democracia pactuada até meados dos anos 2000. Essas medidas, além de debilitar a classe trabalhadora, produziram desemprego e uma grande migração de trabalhadores mineiros para a região do Chapare em Cochabamba, para se dedicar, principalmente, ao cultivo da coca que para além do mercado interno em grande medida foi destinada a atender o narcotráfico internacional.

O movimento dos plantadores de folhas de coca ganha espaço nesse período pós-1985 e passa a incorporar experiências políticas de antigos sindicalistas mineiros e mesmo do movimento katarista. Os confrontos entre os governos bolivianos e os plantadores potencializam o movimento dos produtores de folha do Chapare, que ocupa ao longo da década de 1990 um lugar cada vez mais relevante como polo de resistência popular, suplantando a hegemonia da COB. Grande parte da nova população é composta por fugitivos da recessão econômica da década de 1980, que se unem aos antigos plantadores aglutinando setores sociais com experiências políticas de resistência diversas. (Andrade, 2007, p. 172)

Os Estados Unidos passam a atuar junto ao governo boliviano em uma política agressiva de erradicação do plantio de coca que se arrasta numa série de enfrentamentos entre os camponeses e o Estado. Esse embate fortaleceu o desenvolvimento político do movimento cocaleiro e de Evo Morales como presidente da *Federación del Trópico de Cochabamba* e principal articulador. Morales se elege deputado em 1997 e disputa as eleições presidenciais de 2002, ficando em segundo lugar. Em 2005 vence as eleições e chega a presidência.

O movimento cocaleiro ao mesmo tempo em que defendeu os interesses camponeses buscou fortalecer um discurso de valorização da folha de coca dentro de uma perspectiva cultural e religiosa que remete às tradições dos povos originários, e como um elemento constitutivo da sociedade boliviana.

## **1.2 Demandas indígenas e a tensão étnico-cultural**

O desenvolvimento do indigenismo evidente remonta à própria formação da sociedade boliviana e caracteriza um movimento de contestação da situação dos povos originários relegados à condição de cidadãos de segunda classe nesse processo histórico. A cisão étnico-cultural divide o país entre *cholas* e *criollos* e entre departamentos ocidentais e orientais, numa forte contraposição.

A elite criolla, formada por gente nascida nas colônias e por descendentes de espanhóis, conservou a hegemonia política e econômica do país, e o conduziu a um sistema excludente, no qual a população indígena e chola (mestiços de classe média baixa) era mantida como mão-de-obra barata ou em sistemas como a pongueaje (prestação de serviços não remunerada, devida pelas comunidades indígenas aos proprietários das terras). (CÂMARA, 2007)

Nesse sentido, as bases teóricas e as orientações do movimento indígena do país guardam forte relação com o que é comumente chamado de *colonialismo interno*. O colonialismo interno foi um elemento importante de influência sobre o desenvolvimento do movimento indígena e, mais atualmente, um pressuposto para a refundação do Estado sob uma nova constituição política. O sociólogo mexicano Gonzáles Casanova caracterizou o desenvolvimento latino-americano a partir dessa ideia em alguns de seus principais trabalhos: *Sociologia de Explotación* (1980) e *Imperialismo e Liberación em América Latina* (1983). Também defendeu que os Estados pós-coloniais na América Latina conservam relações de dominação de um grupo sob outro dentro das suas fronteiras, impossibilitando a realização da democracia. Essa corrente ganhou projeção no meio intelectual boliviano, que denunciou seus efeitos e apontou para a necessidade de superar um Estado excludente sobre a maioria indígena e a marginalização de suas práticas culturais.

Assim, como já colocado, o gradativo impulso de independência política e organizativa no desenvolvimento das organizações sindicais camponesas não pode ser dissociado de uma retomada das “tradições comunais indígenas e de recriação de formas ancestrais de decisão coletiva mescladas às tradições do sindicalismo urbano.” (Andrade, 2007, p. 113). A reforma agrária promovida pelo MNR nos anos 1950 ignorou quaisquer valores ou pressupostos das tradições originárias, visando dissolver esse universo comunitário para integrar as populações indígenas à nação boliviana a partir de categoria de *camponeses*. Nesse momento, portanto, houve uma tentativa de imposição da ideia de cidadania liberal aos indígenas. O MNR, ademais, tinha poucas relações com o campesinato do país e uma postura indiferente, quando não também “preconceituosa em relação ao índio camponês” (ANDRADE, 2007, p. 107).

Sobretudo após esse momento, o desenvolvimento da questão indígena passou por dois momentos importantes: o movimento katarista, nos anos 1970, e a evolução do assunto na agenda internacional nas décadas subsequentes. O katarismo foi o primeiro grande movimento de invocação do problema racial do país e de revalorização do indígena. Sua crítica, inclusive, dirigia-se, também, à esquerda tradicional insensível a um tipo específico de

opressão sobre os grupos racialmente marginalizados que diluía o problema numa questão de classe. A agitação de cunho intelectual teve como marco importante o *Manifiesto Tiahuanacu*, publicado em 1973, “que denunciava a exploração econômica e a opressão cultural e política dos povos indígenas bem como a discriminação que privava esses setores da participação real nessa sociedade” (ANDRADE, 2007, p. 168). Esse momento favoreceu a ocupação da *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolívia* (CSUTCB) pelo sindicalismo katarista que projetou líderes e contribuiu para a formação de partidos, com destaque para o *Movimiento Revolucionario Tupac Katari* (MRTK), o *Movimiento Índio Tupac Katari* (MITKA), nos anos 1980, e outros ainda mais recentes, tais como o *Movimiento Indígena Pachakuti* (MIP) e o próprio *Movimiento ao Socialismo* (MAS), que teve a maior capacidade de agregar esses interesses. Atualmente, a própria figura de Evo Morales teve um peso simbólico significativo: o passado político recente e a promulgação da constituição que inaugura o Estado Plurinacional marcam a eleição do primeiro presidente indígena e camponês em uma república governada por presidentes mais comumente identificados como mestiços ou brancos.

As diferenças culturais e sociais também são regionais e se intensificaram nos últimos anos com a reação de setores conservadores ligados à chamada *Media-Luna* (coalizão de departamentos opositores liderada pelo departamento de Santa Cruz, além de Tarija, Beni e Pando) após a eleição de Evo Morales, em 2005. Esses departamentos se recusaram a aceitar o presidente e articularam uma ameaça separatista<sup>1</sup> que mergulhou o país em mais uma grave crise política. Os conflitos foram imputados de um caráter eminentemente racista, com a negação dos valores indigenistas pelos departamentos opositores. Dois momentos ilustrativos foram o *24 de Maio de 2008*, em Sucre, e o *Massacre de Pando*, no mesmo ano. O primeiro ocorreu quando um grupo de camponeses simpáticos ao MAS foi forçado a marchar sob chutes e chicotes até a praça principal da cidade, tendo seus integrantes submetidos a diversos tipos de humilhação por um grupo ainda maior de manifestantes, contrários à nova constituição, e que obrigava os camponeses a negá-la de joelhos. No segundo caso, cerca de vinte indígenas que marchavam para a capital de Pando, a favor da reforma agrária recém anunciada pelo governo e que o departamento se recusou a implementar, foram emboscados e brutalmente assassinados. Uma investigação sobre o caso ainda está em curso e envolve autoridades e governantes dos partidos opositores, incluindo o governador desse departamento

---

<sup>1</sup> Ao final da Assembleia Constituinte, esse embate desenvolveu as Autonomias Departamentais, que serão discutidas adiante.

na época.

Além disso, nos departamentos opositores fala-se abertamente sobre o caráter atrasado da região andina do país, de população predominantemente indígena. A região da meia-lua se recusou a adotar a *Whipala* — bandeira indígena adotada como mais um símbolo oficial pelo novo governo, hasteada junto à bandeira do Estado e que, em diversas ocasiões, foi simbolicamente queimada. Essa, portanto, é uma histórica indisposição política entre departamentos ocidentais e orientais na Bolívia e uma tensão fundamental desse processo de democratização.

### 1.3 Agenda internacional e institucionalização

A internacionalização da questão indígena na agenda dos Estados nacionais se deu principalmente a partir dos anos 1990, com a adoção de instituições pautadas pela interculturalidade e pelo respeito às tradições dos povos originários. A *Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes*, realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1989, ressaltou a importância dos direitos coletivos para a participação e à livre determinação. Mais recentemente, a *Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas* (ONU), de 2007, reforçou a necessidade de proteção desses povos e procurou estabelecer parâmetros de ação quanto às políticas mais adequadas. Nesse sentido, foram impulsionadas alterações nas legislações e instituições de diversos países. Na América do Sul, os cinco países andinos — Peru, Venezuela, Bolívia, Equador e Colômbia — passaram por reformas que em maior ou menor medida reconheceram o caráter pluriétnico dessas sociedades e incorporaram direitos coletivos e/ou culturais.

Na Bolívia, antes da nova constituição – que a partir desse momento trataremos como *nova CPE* – as duas leis com maior influência para essa agenda foram a *Ley de Participación Popular*, de 1994, e a *Ley de Agrupaciones Ciudadanas e Pueblos Indígenas*, de 2004, além da criação das Organizaciones Territoriales de Base (OTB) e dos Territórios Indígenas Originários Campesinos (TIOC), respectivamente, como unidades territoriais de caráter indígena<sup>2</sup>. Com isso, esses povos ganharam condições de apresentar demandas exclusivas e se fortaleceram dentro e fora do movimento camponês: com ramificações, organizações e partidos políticos de cunho próprio que pressionaram por reformas mais profundas ou por

---

<sup>2</sup> Aspectos que terão aprofundamento no segundo capítulo.

novas instituições políticas a partir de pressupostos étnico-culturais.

As organizações indígenas que se projetaram nos anos 1980 e 1990 com maior destaque foram o Conselho Nacional de Ayllus e Markas de Qollasuyu (CONAMAQ), Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), La Cordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), La Asamblea del Pueblo Guarani (APG) e a Confederación de Pueblos Indígenas de Bolívia (CIDOB) que, ademais, atuaram conjuntamente em importantes marchas contestatórias — com destaque para *La Marcha por el Territorio y la Dignidad* (1990) e *La Marcha Por La Asamblea Constituyente, por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales* (2002). Essas forças recentemente se organizaram em torno do MAS e formaram parte do governo através de um *Pacto de Unidad* durante a Assembleia Constituinte e, posteriormente, como membros da *Coordinadora Nacional por el Cambio* (CONALCAM), que se tornou um instrumento extraoficial de diálogo e articulação do governo com os movimentos sociais após 2005.

Por fim, deve-se ressaltar a definição, pela nova CPE, de um “sujeito portador de direitos coletivos” (MAYORGA, 2014) *Indígena Originário Campesino*, que representa um esforço de consubstanciação dos povos indígenas do país como qualquer “colectividad humana que comparta identidade cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidade y cosmovisión cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (Art. 3, CPE, 2009).

#### **1.4 Nacionalismo e recursos naturais**

O nacionalismo boliviano foi objeto de diversas correntes políticas; historicamente, teve impulso através dos movimentos de trabalhadores operários e mineiros e, gradativamente, foi incorporado pelos movimentos camponeses e indígenas. Algo presente em todos eles, é sem dúvida, além de se situarem à esquerda no espectro político, um relativo consenso em torno da necessidade de controle do Estado ou mesmo das populações originárias sobre os recursos naturais.

Um marco importante dessa história de luta remonta à Guerra do Chaco. O conflito ocorrido entre 1932 e 1935 foi um marco no desenvolvimento do anti-imperialismo na Bolívia porque envolveu duas companhias estrangeiras de exploração de petróleo acusadas de

fomentar o conflito entre a Bolívia e o Paraguai pela região que supostamente guardaria jazidas de petróleo. O petróleo jamais foi encontrado e a Bolívia, derrotada, perdeu 3/4 desse território. Some-se a esse outros conflitos com Brasil, Chile, Peru e Argentina, nas quais o país foi territorialmente lesado. Na Guerra do Pacífico, entre 1879 e 1883, por exemplo, a Bolívia perdeu a saída para o mar e isto se tornou uma frustração latente dessa sociedade que atualmente reivindica a revisão do tratado junto ao Chile em apelos unilaterais ou em convenções internacionais.

A nota trágica, que consagraria a imagem da Bolívia como país frágil e desagregado, seriam as perdas territoriais. Envolvida em guerras fronteiriças, a Bolívia se viu mutilada em mais de 50% do território que contava à época da independência. Dessas, além da derrota na Guerra do Acre, ao final da qual a Bolívia concordou em ceder o território acreano ao Brasil em troca de compensações econômicas, a mais dramática foi a perda da faixa litorânea para o Chile, na Guerra do Pacífico. Para um país cuja economia se baseava na exploração de recursos naturais voltada para uma demanda externa, a perda do litoral implicou prejuízos que ainda hoje marcam a economia boliviana. (CÂMARA, 2007)

O acontecimento mais simbólico do que significou a Guerra do Chaco para o início do anti-imperialismo ligado à questão dos recursos naturais foi a expulsão da *Standard Oil*, companhia norte-americana que operava no país, e a nacionalização das suas reservas. O nacionalismo ganhava impulso com a suposta tomada de consciência de uma nação que havia se encontrado na guerra e fora sensibilizada pelas injustiças econômicas e sociais impostas à maioria da população.

Por um lado, a derrota lançou questionamentos sobre a soberania do país. Por outro, para o conflito concorreram basicamente indígenas e *cholos*, uma vez que a oligarquia não mandava seus filhos à guerra. Os relatos do período dão conta de recrutamentos forçados de camponeses indígenas, aqueles mesmos que em outros momentos eram considerados entrave ao desenvolvimento do país. (CÂMARA, 2007)

Jose Ortega, (1973, p. 185) descreve a importância desses acontecimentos para o indigenismo:

A medida que avanza el siglo XX el nacionalismo adquirió un carácter más realista, socializante y sensitivo respecto a los problemas de Bolivia, es decir, en relación con el bienestar material de sus habitantes, los cuales se reducen prácticamente a la masa india en la que han de buscarse todos los problemas y soluciones a las cuestiones de la identidad nacional. El indio es expresión dramática- de los males socioeconómicos que aquejaron — y aquejan — a Bolivia y de la solución de éstos depende el nacionalismo dinámico, futurista orientado hacia la emancipación de esta clase, es decir, hacia su dignificación.

A guerra expôs as estruturas econômicas e sociais e a discriminação dos índios que não haviam sido integrados à nação. Ademais, houve um disparo na inflação, desemprego e subemprego nas cidades e a crise econômica abater-se-ia, também, sobre a pequena burguesia. Essa insatisfação desdobrou-se no *socialismo-militar*, imediatamente após o conflito (1936-1939) — um curto período militar de esquerda que executou a estatização de minas e foi responsável pela criação da YPFB (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*), empresa estatal responsável pela exploração dos hidrocarbonetos no país. No entanto, o ator mais importante no imaginário nacionalista do país foi, durante muito tempo, o MNR, como protagonista da Revolução de 1952.

A articulação dessa diversidade de sentimentos de inconformidade ficaria a cargo de um ator surgido em meio à intelectualidade do meio urbano. O questionamento das causas da inoperância boliviana levou ao nascimento de um movimento nacionalista vigoroso, que propunha a reformulação da nação sobre bases mais abrangentes, reconhecendo-se, primeiramente, como uma nação mestiça. E seu artífice era um partido político: o Movimiento Nacionalista Revolucionário (MNR), partido que se destacava pelas figuras centrais de Victor Paz Estenssoro e Hernán Siles Suazo. (CÂMARA, 2007)

Após sucessivos governos militares, seria o MNR o catalisador de grande parte do movimento popular que acusava a ingerência externa como responsável pelas mazelas do país, executando uma série de medidas a favor dos setores populares. O governo, contudo, passou por desgaste em razão da falta de produtividade das empresas estatais e da pressão norte-americana que obrigou a reincorporação dos investimentos externos com novas concessões ao capital privado. A política econômica que a princípio era guiada pelo movimento revolucionário popular, progressivamente afastou-se dessas orientações — em 1956, o novo Código do Petróleo reabriu a exploração dos hidrocarbonetos para empresas estrangeiras após quinze anos de controle estatal. O governo foi, finalmente, substituído, em 1964, por uma nova sucessão de militares, basicamente, agrupados entre *nacionalistas*, ligados aos movimentos mineiros, operários e camponeses, de um lado, e *oligarcas* de outro, que alternaram entre políticas estatistas e liberais até o reestabelecimento da democracia pactuada nos anos 1980, como tratamos anteriormente.

Nos anos 1990, o nacionalismo é retomado, principalmente, através do movimento camponês e indígena — justamente por aqueles que se sentiram negligenciados na Revolução de 1952 e que, a partir desse momento, adquiririam maior capacidade de organização. As guerras *da Água* (2000) e *do Gás* (2003) foram simbólicas, além de politicamente decisivas. A primeira se deu na cidade de Cochabamba, quando a população se revoltou contra a

privatização e o aumento de preços do serviço de água operado por outra empresa norte-americana. Os protestos obrigaram o cancelamento da concessão do serviço público que voltou para o controle da prefeitura. A segunda se deu em torno de um projeto de venda de gás natural por meio de portos chilenos para os Estados Unidos. Os setores populares reclamavam a prioridade de abastecimento do mercado interno, acordos mais vantajosos para a venda ao exterior e, frequentemente, o próprio controle total do Estado sobre a cadeia de exploração, produção e comercialização. Nesse quadro, os enfrentamentos sociais cada vez mais intensos durante a crise política de 2003 em torno da questão do gás — agravada por um aumento de impostos sobre os salários que, na alegação do governo, serviria para atender às exigências de doações do FMI — obrigaram o presidente Sanchez de Lozada a deixar o país deixando uma carta de renúncia. A *Guerra do Gás* mobilizou mais de 500 mil manifestantes e os principais movimentos sociais e sindicatos do país em torno da reivindicação de nacionalização.

Ainda, por meio do *Referendum Vinculante sobre la Política Energética del País*, em 2004, convocado pelo presidente Carlos Mesa, vice de Lozada, para acalmar a crise política, a população foi consultada sobre a gestão dos hidrocarbonetos. A primeira pergunta tratava da revogação de uma lei promulgada em 1997 pelo presidente renunciante em seu mandato anterior que flexibilizava a exploração por empresas estrangeiras na qual o *sim* teve 91%. O *sim* também venceu com 95% e 92% na segunda e a terceira perguntas sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos e sobre a reativação da empresa estatal YPFB, respectivamente. Esse foi um momento importante para a retomada do papel do Estado. Contudo, a capacidade de resposta do governo era lenta, bem como sua legitimidade baixa, e a crise política se estendeu até a convocação de novas eleições.

Em 2005, com a eleição de Evo Morales, o MAS revisou os contratos relativos à cadeia de exploração e comercialização dos hidrocarbonetos e promoveu um aumento significativo da participação da empresa estatal reativada em porcentagens variáveis na exploração junto às empresas estrangeiras que, dessa forma, não foram expulsas do país, como em momentos anteriores. Com isso, o ingresso de divisas provenientes da exploração desses recursos aumentou cerca de sete vezes entre 2005 e 2014.

A nova CPE de 2009 determinou “los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.” (CPE; Art 349, 2009).

O texto, ademais, tem evidente influência das demandas indígenas, previamente apresentadas, garantindo que “el Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales” (CPE; Art 349 – II, 2009).

As demandas nacionalistas, sobretudo alimentadas pelas perdas territoriais e pela defesa dos recursos naturais frente aos interesses estrangeiros, conforme buscamos demonstrar, têm influência e penetração nos movimentos sociais do país e sobre as forças que atuaram nas recentes transformações. Mais do que isso, como veremos no último capítulo, o nacionalismo se mantém como instrumento fundamental de agregação de interesses em torno do governo.

### **1.5 O sistema de partidos**

A despeito da estabilidade institucional alcançada entre 1982 e 2003, houve um gradativo desgaste de legitimidade do tradicional sistema de partidos que fora consolidado durante os anos 1980 e 1990, culminando em 2005 na quebra daquilo ficou conhecido por se tratar de uma espécie de pacto de governabilidade entre os partidos tradicionais.

Sabe-se que partidos políticos latino-americanos possuem um alto déficit de representação na maior parte dos países com baixa valoração sobre sua importância frente a outras instituições (SÁEZ; FREIDENBERG, 2002). Contudo, na Bolívia dos anos 1980 e 1990, após o período autoritário, desenvolveu-se um sistema de coalizões e pactos entre cinco partidos fundamentais: MNR (*Movimiento Nacionalista Revolucionário*), ADN (*Acción Democrática Nacionalista*), MIR (*Movimiento de Izquierda Revolucionária*), CONDEPA (*Conciencia de Patria*) e UCS (*Unión Cívica Solidaridad*), que se revezaram no poder executivo mediante acordos internos sob uma significativa estabilidade.

O MNR, fundado em 1942, foi o primeiro grande partido popular do país, consagrando-se como principal vencedor da Revolução de 1952. Após a redemocratização, participou do pacto de governabilidade, liderando o executivo por três mandatos. Gradativamente, o MNR se distanciou do lastro revolucionário e nacionalista e das bases operárias e camponesas, assumindo um caráter reformista alinhado às medidas de liberalização ditados pela ortodoxia econômica vigente. Em 2003, o partido vê a renúncia do seu último presidente, Gonzalo Sánchez de Lozada; em 2005, conquista apenas sete das 130

cadeiras na câmara dos deputados e uma das 27 cadeiras do senado, não participando das eleições seguintes.

A ADN tem sua origem em 1979 e é marcada pela liderança do ex-ditador militar Hugo Banzer, que voltou a governar o país em 1997, já em regime democrático. O partido entra no sistema de pactos, em 1985, quando decide apoiar o MNR, num governo de coalizão. A ADN teve seu virtual desaparecimento em 2002, quando obteve apenas quatro assentos na câmara e um no senado.

O MIR, de 1971, transitou de uma orientação à esquerda para a social-democracia. Em 1989, chegou à presidência com Jaime Paz Zamora, através de uma aliança controversa com Hugo Banzer, da ADN, antigo inimigo político desde o período autoritário. Enfraquecido, o partido que já foi o terceiro maior do país finalmente não disputou as eleições de 2005 e teve sua personalidade jurídica cancelada, em 2006, pela Corte Nacional Eleitoral por não obter ao menos 2% dos votos nas eleições para a Assembleia Constituinte do mesmo ano.

CONDEPA e UCS surgiram em 1988 como alternativa aos partidos tradicionais e ganharam notoriedade com bons resultados eleitorais nas eleições municipais do mesmo ano. Apesar do rápido crescimento e de um relativo respaldo popular, já no início dos anos 1990 passaram a operar no tradicional sistema de pactos e coalizões e, como os demais, sofreram desgaste até desaparecer em 2002 e 2006, respectivamente.

Contudo, a que se deveu a estabilidade de mais de vinte anos em um país de histórica instabilidade política e marcado por sucessivos golpes de Estado e quais fatores determinaram a quebra desse sistema?

O multipartidarismo boliviano alternou entre 13 partidos, em 1980; 18, em 1985; 10 em 1989; 14, em 1993; 10, em 1997 e 11, em 2002 (NOHLEN, 2005; OEP, 2012), sendo, portanto, moderado. Contudo, apenas três partidos foram relevantes como força parlamentar nos anos 1980 (MNR-MIR-ADN) e cinco a partir dos anos 1990 com a aparição da UCS e CONDEPA. A redução mais acentuada, no entanto, se deu em 2005 para apenas cinco partidos no total, tendo o MAS (*Movimiento ao Socialismo*) como a maior força parlamentar até os dias atuais. Atualmente, são onze partidos registrados segundo dados do TSE.

A estabilidade iniciada em 1982 deve-se, em geral, ao contexto de reestabelecimento da democracia na América Latina e as reformas estruturais impulsionadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, principalmente. Nesse momento estabelece-

-se um consenso básico em torno da necessidade de estabilidade institucional no país por meio da democracia representativa e de fomento à economia de mercado. No mesmo período, então, ganhou projeção uma perspectiva de governabilidade que relacionava as condições de sustentação de determinadas políticas de ajustes macroeconômicos à um suposto contexto democrático. As principais agências internacionais de financiamento, com destaque para as duas mencionadas, adotam a ideia de *governance* associada à de *good governance*. Nesse sentido, a boa governança seria a adoção das recomendações de ajuste estrutural como pré-requisitos para o desenvolvimento político e econômico. Esses pressupostos foram adotados na Bolívia e em outros países da região.

Nesse quadro, o sistema político boliviano assumiu um formato *sui generis*, comumente chamado de presidencialismo parlamentarizado, que durante seu período de plena vigência, de 1985 até 2002, foi capaz de superar alguns supostos problemas intrínsecos do presidencialismo. Linz (1994) sugeriu alguns tais como os de legitimidade entre executivo e legislativo, rigidez frente a impasses em momentos de crise ou a formação de governos minoritários.

O método de eleição de presidentes definia que se nenhum candidato alcançasse maioria absoluta o segundo turno seria congressual. Ainda, as eleições presidenciais e legislativas eram congruentes, sendo a última de lista fechada. Nesse quadro, todos os governos do período foram majoritários mediante coalizões num sistema multipartidário que gradativamente foi-se tornando moderado com cinco partidos relevantes. Desde a redemocratização até a eleição de Evo Morales, nenhum candidato obteve pelo menos 40% dos votos ou decidiu as eleições no primeiro turno eleitoral. Se o segundo turno congressual era a característica que garantia as condições de governabilidade, os pactos políticos interpartidários se constituíram no mecanismo fundamental de um sistema presidencialista com arranjos parlamentaristas de formação de consenso. O chefe de estado e governo tinha mandato fixo, contudo, não dependia formalmente da confiança congressual para exercer seu mandato, mas era legitimado previamente pelo legislativo. Essa política de coalizões para a formação dos governos e o predomínio de maiorias relativas garantiu uma certa harmonia institucional no país em torno da democracia representativa e dos ajustes macroeconômicos do período. Mayorga (2001, p. 115) se refere ao segundo turno presencial quando menciona o artigo 90 da antiga constituição:

Al arraigarse la lógica de los pactos políticos, el artículo 90 dio cobertura a una dinámica del sistema de partidos cada vez más orientada hacia el centro,

y menos fragmentada y polarizada. Es decir, se impuso una retroalimentación positiva entre esta nueva pauta del sistema partidário y el sistema de gobierno, puesto que la elección parlamentaria de los presidentes em el marco de coaliciones postelectorales marcó decisivamente la dinámica centrípeta del sistema multipartidista.

Havia nesse sistema uma combinação com mecanismos de formação de maioria que contribuíram a fim de evitar impasses decisoriais e o imobilismo institucional. O presidencialismo parlamentarizado reduziu os riscos de um executivo sem apoio parlamentar e ao mesmo tempo amenizou uma excessiva independência do mandato presidencial. Esse contexto favoreceu a democracia pactuada e os acordos interpartidários tornaram possíveis governos de coalizão entre partidos de distintas posições, numa tendência centrípeta de relativa convergência programática. Isso obviamente não significa que novas fraturas não estivessem surgindo, bem como o desenvolvimento das demandas étnico-culturais que ganhariam projeção na década seguinte. Um exemplo disso é a própria emergência de partidos de caráter populista nos anos 90 como a CONDEPA e a UCS, que, no entanto, foram rapidamente absorvidos pelo *centro democrático*. Como veremos, as orientações mais radicais não foram capazes de influir diretamente no sistema político: as demandas indigenistas, comunitaristas e de participação foram amenizadas e concomitantemente potencializadas mediante aberturas pontuais, em 1994 e 2004, que contribuíram para o fortalecimento dos atores e das forças que se projetaram no momento atual.

**Quadro 1.** Partidos no Governo (1985-2013)

Período de Governo	1985-1989	1989-1993	1993-1997	1997-2002	2002-2003	2002-2003	2005-2009	2009-2013
Partido do Presidente	MNR	MIR	MNR	ADN	ADN	MNR	MAS	MAS
Partidos da Coalizão	ADN	ADN	UCS	MIR, CONDEPA, UCS, NFR	MIR, CONDEPA, UCS, NFR	MIR, UCS, NFR		

**Fonte:** OEP (2015)

Dadas as tendências centrípetas e integradoras do sistema, todos os partidos com representação parlamentar relevante desde 1989, incluindo alguns partidos menores, converteram-se em membros potenciais dos pactos governamentais (MAYORGA, 2001). Temos então que, se no jogo político não havia ganhadores e nem perdedores em absoluto, os atores procuravam reforçar suas regras e a sucessão de eleições gradativamente revelou os custos da estabilidade e as limitações na representação das demandas que se projetavam.

Os enfrentamentos políticos e sociais passaram a se intensificar em torno das dificuldades econômicas do período e do nacionalismo insurgente por meio das lutas em torno do controle do Estado sobre a exploração e gestão dos recursos naturais. A Guerra da Água (2000) e a Guerra do Gás (2003)<sup>3</sup> contribuíram, em grande medida, para o desgaste do sistema político — a última praticamente determinou sua quebra. Ainda, como veremos, as reformas constitucionais dos anos 1990 fortaleceram o desenvolvimento político local através de novas formas de participação e do reconhecimento de novos atores.

A distribuição de votos para os três principais partidos — MNR, MIR e ADN — girou em torno de 70% nas eleições de 1985 e 1989, passando para a casa dos 50% nos anos 1990 e atingindo 40% em 2002 (OEP, 2012). Com o virtual desaparecimento da ADN, em 2002, o MNR e o MIR em coalizão deram o último suspiro do antigo sistema de pactos com a eleição de Sanchez de Lozada. A renúncia do presidente eleito ocorreu já em 2003 e o virtual desaparecimento dos outros dois partidos ocorreria poucos anos depois.

A incapacidade de resposta à insatisfação do eleitorado e a profunda crise social em que mergulhara o país determinaram a convocação de novas eleições, em 2005, com a vitória de Evo Morales e do Movimento ao Socialismo (MAS).

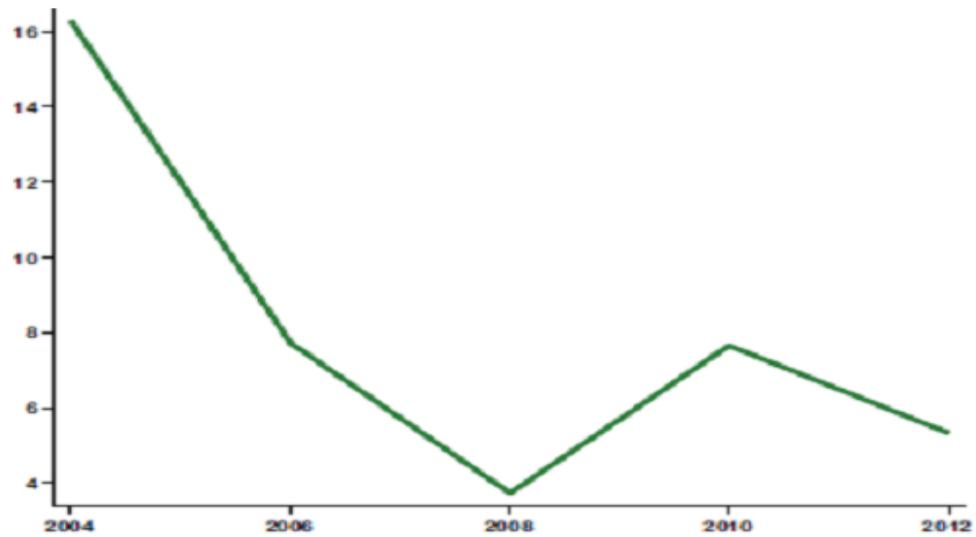
O MAS tem origens socialistas que remontam a 1987, sendo propriamente fundado em 1995, sob a confluência de movimentos indígenas, camponeses e, principalmente, cocaleiros. Em 1997 Evo Morales é eleito deputado pela primeira vez e o partido rapidamente catalisa apoio político e capacidade de articulação junto a diversos setores sociais, conquistando a presidência, em 2005, e maiorias legislativas em nível nacional e subnacional — sendo nesse sentido um *instrumento político* dos diversos movimentos sociais para as transformações do Estado Boliviano.

Finalmente, o sistema de partidos não se recompôs da crise política que teve o seu ápice em 2003. A brusca queda na participação em reuniões de partidos, de 2004 em diante, é um indicador da profunda perda de legitimidade desses canais de representação, conforme gráfico a seguir:

---

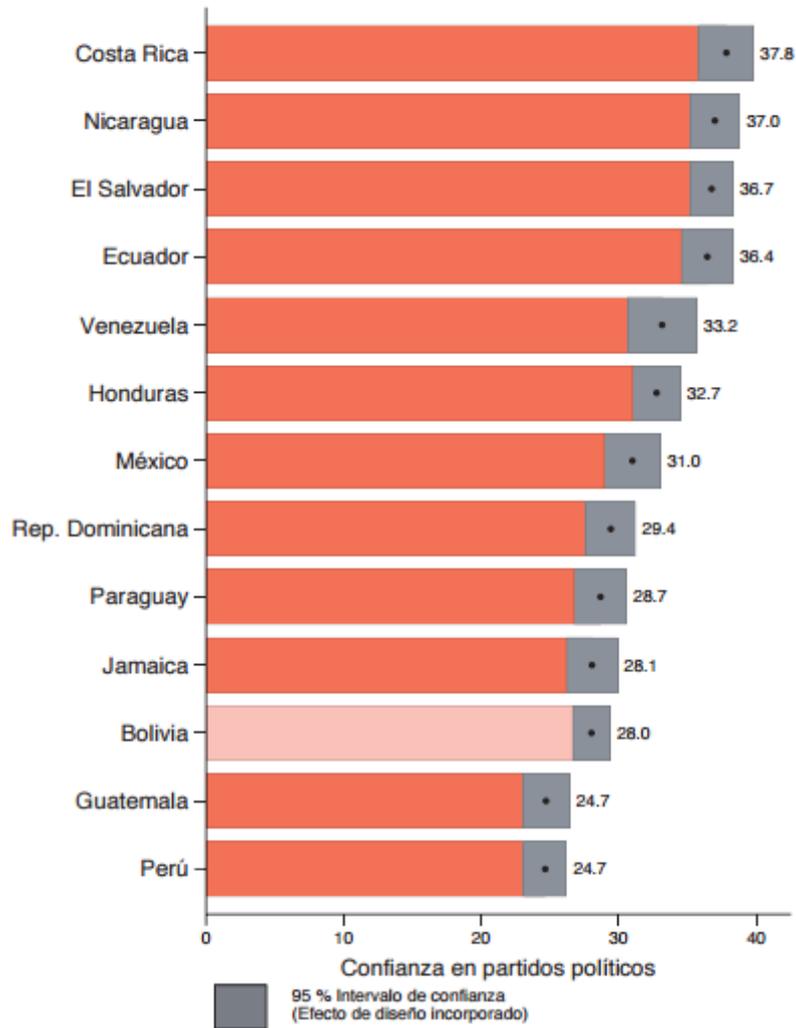
<sup>3</sup> Explicadas no próximo item.

**Gráfico 1.** Participação dos cidadãos em reuniões de partidos ou movimentos políticos



**Fonte:** LAPOP (2012)

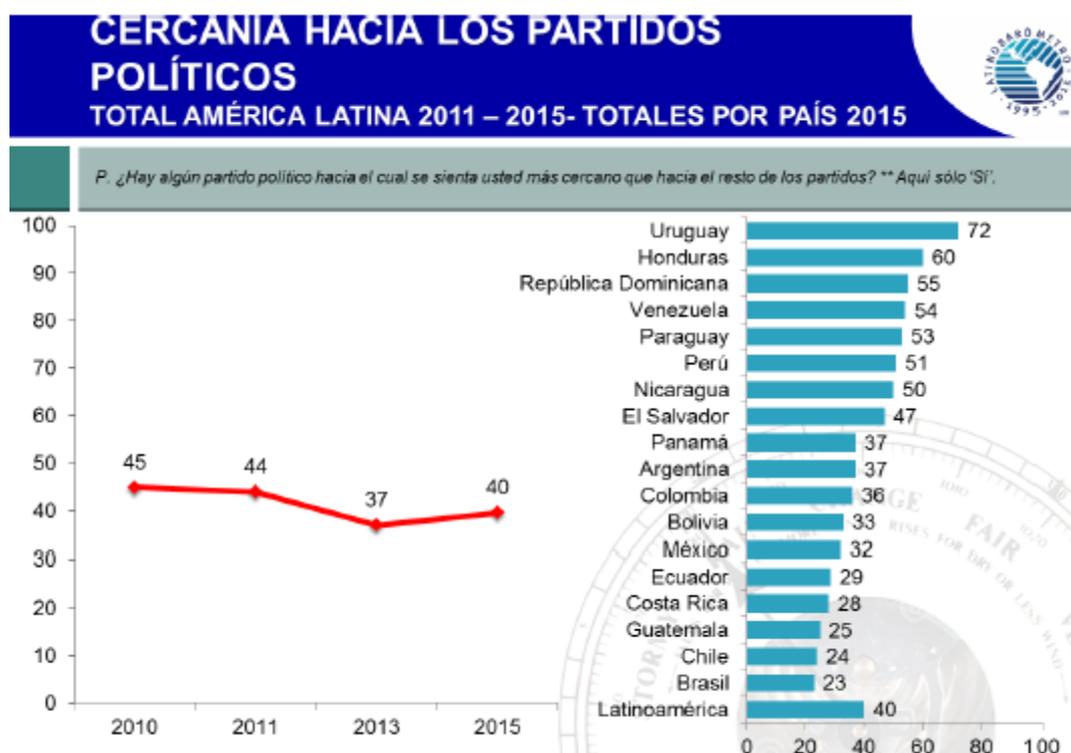
Ainda, sobre a confiança em relação a partidos políticos, conforme o quadro abaixo com dados da LAPOP, de 2014, a Bolívia fica à frente apenas de Guatemala e Peru.

**Gráfico 2.** Confiança nos Partidos Políticos na América Latina

**Fonte:** LAPOP (2015)

Segundo dados do Latinobarômetro, de 2015, em relação à proximidade com os partidos políticos, a Bolívia fica à frente apenas de Equador, Chile e Brasil na América do Sul e, no geral, abaixo da média do continente.

Gráfico 3. Proximidade com os Partidos Políticos (2011-2015)



Fonte: Latinobarômetro (2015)

A implosão do sistema de partidos e a convocação de novas eleições alteraram profundamente essa correlação de forças, justamente em função do virtual desaparecimento de todos os partidos tradicionais, que se tornaram inexpressivos, e pela hegemonia conquistada pelo MAS nos últimos dez anos, que governa por ampla maioria e prescinde de coalizão com outros partidos em nível nacional.

A Constituição de 2009, por sua vez, fez o segundo turno eleitoral e não mais congressual. Assim, se considerarmos a nova regra numa hipotética mudança no quadro de forças atual — ou se quisermos avaliar as possibilidades de um eventual governo sem maioria —, é razoável lembrar que só na história recente dois presidentes nessas circunstâncias foram obrigados a adiantar eleições. Foi o caso de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), em mandato anterior à consolidação do sistema de pactos, e de Carlos Mesa (2003-2005), vice-presidente de Sanchez de Lozada. Ambos sem condições de sustentar governos sem apoio parlamentar e diante de um agravamento da pressão social, no último caso, renunciaram e convocaram novos pleitos.

## 1.6 O Estado Plurinacional

Luis Tapia, em *Uma Reflexión Sobre la Idea de Estado Plurinacional* (2007), apresentou quatro crises fundamentais como os principais elementos da transformação do Estado na Bolívia:

- *Crise fiscal* – Ligada ao aumento de impostos sobre os salários do trabalhadores em pauta no período de crise e ao fortalecimento dos reclamos em torno da nacionalização ou revisão de contratos de exploração dos hidrocarbonetos para aumentar as divisas do Estado.
- *Crise de representação* – Inscrita na crise do pacto de partidos e no desaparecimento das agremiações tradicionais como atores capazes de garantir o funcionamento das instituições.
- *Crise de legitimidade* – O sistema político teve seu respaldo praticamente findado na sociedade boliviana com o agravamento de uma profunda crise política e social.
- *Crise de correspondência* – As instituições se mostraram incapazes de satisfazer demandas se fortaleceram propondo alterações no conjunto das instituições a partir um novo pacto social.

A atual carta constitucional pretende dar conta dessas crises através de novos marcos constitucionais que nacionalizam os recursos naturais e reforçam a soberania do Estado, estabelecem novos mecanismos de participação e representação e aprofundam a abertura do sistema político. O Estado Plurinacional, ademais, conclama “um novo pacto de convivência entre todos os bolivianos e resume um projeto de Estado e sociedade para as próximas gerações” (CPE, 2009 p. 5). A transformação, ademais, consistiu num esforço de institucionalizar a *heterogeneidade* do país como um horizonte de unidade.

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (CPE, 2009)

A ideia de plurinacionalidade contraria uma suposta coincidência entre Estado e

Nação (SANTOS, 2007, p. 18) que, no país, jamais parece ter-se realizado. É justamente em oposição ao Estado-Nação liberal o que o Estado Plurinacional demarca outra perspectiva: a da combinação de diversas *nações* dentro de um mesmo Estado. Nações referindo-se, basicamente, aos “povos indígenas e originários” com seus direitos reconhecidos, em grande medida, tendo por referência a *Declaração das Nações Unidas* e o *Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho*. Além desses marcos, a conformação das novas instituições tem referências teóricas no próprio comunitarismo (SANDEL, 1982; WALZER, 1993; TAYLOR, 1989) que embora em geral não se oponha radicalmente ao Estado liberal, sublinha a importância dos direitos coletivos e da comunidade como critério para a configuração das instituições.

O Estado Plurinacional busca garantir a participação e a representação da diversidade do país mediante critérios étnico-culturais, além de garantir os direitos das nações e povos indígenas à *livre determinação* e ao *autogoverno* dentro da unidade do Estado. A livre determinação significa, justamente, o direito dos povos de definir sua condição política e seu desenvolvimento econômico, social e cultural. O autogoverno, por consequência, se refere a capacidade de um povo de governar a si mesmo com soberania sobre seus assuntos internos. Esses direitos são garantidos pela nova CPE e correspondem a um aprofundamento das reformas anteriores.

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley. (Art 2, CPE, 2009)

Como um movimento de afirmação de pressupostos indigenistas, camponeses e nacionalistas sobre as instituições previamente estabelecidas, a recente transformação pressupõe um caminho para transcender a democracia liberal com a institucionalização de uma suposta *democracia intercultural*<sup>4</sup>. O modelo atual, ademais, se define como

un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (CPE, 2009).

---

<sup>4</sup> Melhor descrita no próximo capítulo.

Em suma, os elementos que verificamos ter mais influência sobre as instituições políticas plurinacionais são o movimento camponês, o indigenismo e o nacionalismo boliviano, bem como a crise de legitimidade do sistema político anterior e seu colapso.

## 2 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS PLURINACIONAIS E AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através do exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo — a corpos diferentes daqueles propriamente políticos. (Bobbio, 1986, p. 155)

Neste capítulo, empenhar-nos-emos em caracterizar a construção das novas instituições plurinacionais e em qualificar uma suposta ampliação das instituições democráticas, apontando as transformações gerais nas regras e os novos mecanismos do sistema político, bem como a decorrente correlação de forças. A complexa proposta da nova CPE e suas decorrentes transformações políticas mais fundamentais serão elencadas em quatro aspectos: Territorialidade do Poder, Representação, Participação e Campo de decisão.

Nesse sentido, investigaremos a atual distribuição territorial do poder, os novos critérios de representação e de participação em nível nacional e dentro dos níveis subnacionais, assim como a articulação entre essas formas, os principais atores, e as pautas de decisão do atual sistema político.

### 2.1 Democracia intercultural

A institucionalização da democracia intercultural é um esforço de articulação da diversidade política do país e ao mesmo tempo um horizonte de integração da sociedade boliviana, permeada por práticas que, durante muito tempo permaneceram periféricas ao sistema representativo. Essa institucionalização, então, corresponde, em grande medida, a um desenvolvimento histórico. Recentemente, o país passou por aberturas pontuais no sistema de participação e representação, com destaque para a *Ley de Participación Popular* (1994) e *Ley de Agrupaciones Ciudadanas e Pueblos Indígenas* (2004) que, como aprofundaremos, possibilitaram a projeção de demandas que pressionariam ainda mais o sistema político.

Se trata de uma inovação institucional de definição ainda imprecisa, que, entre promotores e detratores vem despertando um relativo interesse no campo político e acadêmico. A ideia de interculturalidade, ademais, é muito presente nos países andinos. Como

veremos, as diferentes perspectivas procuram qualificar ou desqualificar sua implementação e operacionalização. Do que se tem clareza, até agora, é que a forma responde em maior medida as latentes demandas populares de representação e participação nessa sociedade — com raízes nas lutas operárias e camponesas e nas tradições indígenas. Essa institucionalização, é prenunciada na nova CPE que, em 2009, definiu o país como um *Estado Intercultural e Democrático*, sem, no entanto, fazer menção a uma forma específica ou geral de democracia. O texto determina que

La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme la ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme la ley. (Artigo II, CPE)

Após a nova CPE definir as características gerais do sistema político, é na *Ley del Régimen Electoral*, de 2010, que a expressão “democracia intercultural” aparece pela primeira vez, no artigo 1º:

La presente ley regula el Régimen Electoral para el ejercicio de la Democracia Intercultural, basada em la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolívia.

A democracia intercultural se revela menos uma forma precisa de ordenamento do sistema político e mais como a operacionalização política da própria *interculturalidade* que, nas palavras da constituição, “se sustenta en el reconocimiento, la expresión y la convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística, y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos (Artigo II). Tal perspectiva relaciona-se com outros princípios, tais como diversidade e pluralismo cultural, e aponta para uma perspectiva de integração pautada por instituições que sejam capazes de processar as diferenças e promover o diálogo entre sistemas culturais distintos.

Assim, essa tentativa de definição é uma espécie de *devir* em construção entre várias institucionalidades. Esse, aliás, é justamente o caráter da atual *constituição aberta*<sup>5</sup> adotada

---

<sup>5</sup> Schavelzon (2009) discute algumas ambiguidades e indefinições da própria constituição, como fruto de uma ampla negociação de interesses no processo constituinte.

pelo país (SCHAVELZON, 2009). Para Mayorga (2014, p. 99), trata-se de um “dispositivo jurídico e ideológico que pretende estabelecer, organizar e legitimar as características formais da democracia boliviana pós-constituente”, ou ainda, de uma tentativa de racionalização jurídica pelo “reconhecimento constitucional de hábitos, organizações e condutas coletivas relativamente marginais ao sistema político”.

A maior novidade desse sistema político intercultural é, sem dúvida, a incorporação da *Democracia Comunitária*. Ela se realiza exclusivamente dentro das *Autonomias Indígenas Originárias Campesinas* e/ou articulada com a democracia representativa nos demais níveis subnacionais, conforme será tratado neste mesmo capítulo. As institucionalidades originárias passam a fazer parte do ordenamento do Estado, coexistindo ou articulando-se com outras formas.

A Bolívia, assim, autoriza formas de tomada de decisão pautadas pelos usos e costumes dos povos originários. Essas transformações incorporam direitos de grupos e autorizam formas distintas e tradicionais de organização que historicamente foram suprimidas. A democracia comunitária, frequentemente é exercida de forma consensual, “baseada no diálogo fundamentado entre todos os membros da comunidade” (Villoro, 2006, p. 9), ficando, de um lado, restrita ao âmbito comunitário das autonomias indígenas e, de outro, articulada para a eleição de representantes nas assembleias subnacionais sob a ordem de *igual hierarquia*.

No tocante às críticas ao projeto da nova constituição, alguns advertiram sobre os riscos de instabilidade mediante um desenho institucional que, pela sua complexidade, favoreceria a desintegração do Estado. Temia-se que, partindo da diversidade étnica com direitos diferenciados, o Estado fosse debilitado e que fosse mitigado o sentido de pertencimento a uma comunidade política maior. Essa crítica ganhou campo com uma série de ressalvas sobre a confusão jurídica e democrática que o ordenamento poderia desenvolver, com riscos de acirramento dos particularismos étnico-culturais. Jorge Lazarte (2015) compartilha dessa perspectiva e denuncia o esvaziamento dos fundamentos da noção de democracia intercultural, afirmando que essa se trata na verdade de uma derivação verbal da interculturalidade sem um conteúdo preciso. O autor sustenta a maior parte das suas objeções no potencial de conflito que, para ele, existe na indefinição do conceito de democracia proposto pelo novo ordenamento constitucional e afirma que não é suficiente enunciar que são “várias” democracias. Coloca ainda que a ausência de princípios

comuns tende a criar conflitos entre sistemas que não são compatíveis — a democracia comunitária funciona por consenso enquanto a democracia representativa funciona por maioria ou minorias, por exemplo. Nesse sentido haveria uma confusão entre cultura e democracia e não seria possível chamar qualquer forma de organização política de democrática.

Reconocer que hay distintas culturas no es lo mismo que reconocer que todo lo que hay en esas culturas sea democrático; hay tradiciones abiertamente antidemocráticas; esto pasa em casi la totalidad de las culturas em el mundo, ninguna cultura nace democrática, las culturas se hacen democráticas. (JORGE LAZARTE, 2015, p. 1)

Para os críticos, a democracia intercultural é uma ideia inócua e pouco fundamentada que, se institucionalizada, relativiza a própria democracia, expondo o sistema político e o Estado a conflitos inconciliáveis ou mesmo para a desagregação. Essa perspectiva nega a possibilidade da construção política da própria interculturalidade, dada a fragilidade teórico-conceitual e a complexidade da operação que se propõe a fazer.

Do outro lado entusiastas apostam nessa mesma construção como um novo horizonte possível e adaptável de articulação. Ademais, construído através da interação e de uma suposta aceção de complementariedade entre as diferenças. Essa perspectiva, frequentemente preconiza a democracia intercultural como um instrumento político de aperfeiçoamento da própria democracia. Luis Exeni, presidente do *Tribunal Supremo, Electoral* (TSE) em entrevista à revista *Andamios*, Outubro 2012 – Abril 2013) defende que o tecido comum do processo não seja uma das formas possíveis, mas sim a ideia de complementariedade e interação.

Mayorga (2014, p. 101) vê nessa ideia não somente um dispositivo estatal para a construção institucional através de restrições, mas também de incentivos. Assim, as regras da democracia intercultural procuram “melhorar o desempenho das organizações políticas e fortalecer seus vínculos com a sociedade”, propondo com isso um conjunto de ideias e crenças capazes de proporcionar pautas interpretativas do processo político em uma lógica construtiva e propositiva”. De acordo com essa perspectiva, podemos inferir que a concepção dessas instituições, bem como elas mesmas, pretendem transformar as pautas da cultura política e da cidadania no país.

A democracia intercultural, então, é um aspecto de um processo de reconhecimento de direitos políticos na Bolívia com especificidades evidentes em relação a outros tipos de

democracia porque incorpora os direitos de grupos e pressupõe um horizonte abrangente entre distintas orientações culturais.

## 2.2 Territorialidade do poder

Conforme exposto até agora, o Estado Plurinacional é uma organização política que, como veremos, entre outras coisas, implica em uma redistribuição territorial do poder no país. Assim, o novo texto constitucional afirma que a Bolívia se constitui em um *Estado Unitário, Descentralizado e com Autonomias*, o que pode despertar uma relativa confusão quando se tenta imaginar essa operacionalização. Tentaremos, como ponto de partida, esclarecer a configuração e a forma pela qual isso vem se desenvolvendo.

A fim de enquadrar o modelo em algumas referências, partiremos de uma breve aproximação com que é frequentemente associado *ao oposto* do Estado Unitário e que, no entanto, entendemos ter princípios perfeitamente aplicáveis ao *caso* boliviano: o federalismo é um formato comumente articulado de unidades territoriais, dotadas de relativa autonomia política, jurídica, econômica e administrativa, e que compartilhem de princípios comuns de organização e articulação. Por essa razão, o Estado Federal é fundamentado na ideia de que os poderes autônomos devem lealdade à federação. Assim, as competências e as atribuições entre níveis devem estar coordenadas para ganharem maior eficiência e capacidade de resposta às especificidades de cada região.

Se tomarmos o modelo federativo como uma manifestação possível da descentralização política ou da distribuição territorial do poder e olharmos para o proposto no caso boliviano, veremos que estamos diante de uma repartição significativamente ampliada de poder político — atribuições e competências — a favor dos níveis subnacionais, capaz de se equiparar a outras de tipo propriamente *federativo*. Dessa forma, aceitando a imprecisão de não empreender um levantamento comparativo mais rigoroso, diremos que, provavelmente, o Estado federal possa ser tomado como uma referência mais precisa para a compreensão do caso boliviano que o próprio Estado Unitário — não só porque, como o presente trabalho espera demonstrar, essa institucionalização não corresponda a um processo histórico, político e social homogêneo de formação do Estado, mas principalmente porque essa construção institucional na Bolívia caminhou com força para a descentralização.

Assim, nessa sociedade territorialmente desarticulada, politicamente instável e de

baixa integração social, um relativo equilíbrio de forças foi construído entre duas tendências opostas: as diferenças internas de caráter político, econômico e étnico-cultural que passam a requerer mais participação liberdade política, jurídica e administrativa sobre seus territórios, municípios ou departamentos, e a necessidade do reforço de uma solidariedade mínima em torno da integridade do Estado. Então, o que ainda há de unitário nesse caso é, principalmente, a afirmação de um poder central sobre o progressivo desenvolvimento político dos níveis subnacionais. O unitarismo é mantido desde a primeira carta constitucional de 1825 e, atualmente, foi reforçado pela nova CPE.

O formato anterior da nova constituição dividia o país em Departamentos, Províncias, Municípios e *Cantones*. Essas unidades territoriais gozavam de competências e atribuições limitadas, de caráter administrativo, que gradativamente incorporaram instituições participativas mediante reformas que possibilitaram o fortalecimento desses níveis. Assim, a descentralização atual e o desenvolvimento das autonomias passa por alguns marcos, elencados a seguir.

- A *Ley de Participación Popular* (1994) buscou otimizar a participação e a própria representação com maior atenção para as áreas rurais. A partir dessa lei, houve uma significativa ampliação das competências dos governos municipais. Esses passaram a constituir-se mediante eleições livres e a dispor de recursos políticos e financeiros transferidos do governo central, além de captar seus próprios recursos para a administração e execução de política públicas em infraestrutura, saúde e educação. A partir desse momento, 20% do orçamento nacional passaram aos governos municipais mediante distribuição de acordo com o número de habitantes. A lei regulou os municípios como unidades territoriais mínimas com a competência de garantir a integração e a participação dos cidadãos na gestão da planificação e do desenvolvimento junto aos departamentos, assim como otimizou a participação das comunidades indígenas e camponesas na política local com a criação das *Organizaciones Territoriales de Base* (OTBs) — de funcionamento próprio a partir dos usos e costumes, articuladas aos governos municipais.

Esta última se tratou tão somente da representação de determinadas comunidades, limitadas aos direitos de informação, assessoria, cooperação e controle, por meio de propostas, e com participação nos *Planes de Desarrollo Municipal* (PDM). Por outro lado, foi

a primeira vez na qual houve o reconhecimento formal das organizações de base vicinais, camponesas e indígenas, como sujeitos dos processos.

Jean-Paul Faguet (2013) sustenta que essa redistribuição de poder, embora tenha dramaticamente se deparado com um baixo desenvolvimento burocrático na maior parte dos locais, também os submeteu a um processo de aprendizado com ganhos de capital social. A população passou a participar, em alguma medida, do estabelecimento das prioridades socioeconômicas dos seus municípios.

- A *Ley de Descentralización Administrativa* (1995) promoveu a delegação de atribuições técnico-administrativas aos governos departamentais que, ainda assim, até 2005, eram constituídos mediante a nomeação de *Prefectos* pelo governo central.
- A *Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria)*, de 1996, formalizou um reconhecimento específico dos direitos dos povos indígenas sobre a terra como condição da sua própria existência cultural. Esta lei consistiu na distribuição de terras improdutivas mediante critérios de função econômica e social. Nesse momento, houve a formalização das *Tierras Comunitarias de Origen* (TCO).

Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171° de la Constitución Política del Estado. (INRA, 1993)

As TCOs se consolidaram como espaços geográficos de caráter indígena e originário, definidos como inalienáveis, indivisíveis, irreversíveis e coletivos (Ley, 1715. Art. 31.1.5). Essas são a base dos atuais *Territorios Indígena Originarios Campesinos* (TIOC) – reconhecidas pela nova CPE mediante um trâmite agrário de conversão a partir do TCO. O TIOC, nesse momento, recebe mais atribuições sobre o território e sobre o aproveitamento dos recursos naturais — pela primeira vez, formaliza-se a prerrogativa de consulta prévia nas questões que envolvam essas delimitações territoriais, além da faculdade de aplicar normas próprias e de definir formas próprias de desenvolvimento e convivência com a natureza. Atualmente, existem mais de 195 TIOCs titulados em todo o país, de acordo com dados do Ministério de Autonomias, de 2015.

Para esclarecer melhor esse ponto, a evolução das unidades territoriais indígenas segue

a seguinte ordem: 1994, *Organizaciones Territoriales de Base* (OTB); 1996, *Tierras Comunitarias de Origen* (TCO); 2009, *Territorio Indígena Originario Campesino*, além da recém autorizada *Autonomia Indígena Originario Campesino* (AIOC), mediante conversão.

Assim, se o processo de descentralização na Bolívia tem sua inovação fundamental nas *autonomias*, veremos como elas se realizam nos quatro níveis autorizados pela nova CPE: Departamental, Municipal, Regional e Territorial.

Antes de avançarmos, é preciso demarcar as diferenças entre descentralização e autonomias de forma, que, também, são níveis distintos de competências: o primeiro caso tem caráter técnico-administrativo sobre os recursos transferidos do governo federal, mas não pode legislar ou deliberar: correspondem tão somente às entidades territoriais dos departamentos — províncias — e aos departamentos que não acederam às autonomias. No segundo caso, há o reconhecimento do caráter político, com faculdades legislativas, executivas e de jurisdição sobre esses territórios sujeitos a distintos processos de conversão.

Assim, segundo a nova CPE, *autonomia* implica em:

- Eleição direta de autoridades pelos cidadãos e cidadãs e administração dos recursos econômicos;
- Exercício das faculdades legislativas, regulamentadoras, fiscalizadoras e executivas;
- Governo autônomo no âmbito da cada jurisdição;
- Competências e atribuições estabelecidas na CPE e nas Leis.

Tem-se, com a nova CPE, a seguinte organização territorial, seguida das respectivas possíveis definições dos órgãos de governo, em caso de descentralizado ou autônomo: Departamentos (*Prefecturas ou Autonomias Departamentales*); Províncias (*Subprefectos ou Subgovernadores*)<sup>6</sup>; Regiões (*Gobierno Autonomo Regional* ou *Gobierno Autonomo Regional Indígena Originário Campesino*); Municípios (*Gobierno Municipal* ou *Gobierno Municipal Autonomo*); e *Territorios Indigenas Originarios Campesinos* (*Gobierno Indígena Originário Campesino* [TIOC] ou *Gobierno Autonomo Indígena Originario Campesino* [AIOC])

---

<sup>6</sup> O caráter das Províncias é dependente do caráter dos departamentos. Além da possibilidade de conversão da própria província em uma região autônoma, mediante iniciativa dos municípios.

A atual organização territorial ainda é marcada pela eliminação dos antigos *cantones* como subunidades municipais, pela possibilidade de formação de regiões como espaços de articulação comum entre municípios e/ou territórios indígenas e pela conformação das autonomias nos níveis subnacionais que são ampliados de três para quatro com a possibilidade de formação de territórios indígenas e regiões autônomas.

A *Ley Marco de Autonomías e Descentralización* (LMAD), de 2010, estabelece a articulação entre níveis sob a nova organização territorial e os requisitos mediante cada possibilidade de conversão via TCO, Municipal ou Regional, além de tratar da formalização das autonomias departamentais.

A autonomia, ademais, permite que as entidades autonômicas criem leis próprias e ditem resoluções a partir de instituições mais ou menos diferenciadas de autogoverno. Isso, portanto, autoriza o estabelecimento de um ordenamento jurídico próprio. O *Estatuto Autonômico* estabelece os direitos e deveres, competências, regime de financiamento e os procedimentos para a tomada de decisão em cada caso.

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (Art 272)

Então, o ordenamento jurídico do Estado Plurinacional compreende um *principal*, garantido pela constituição do Estado e os ordenamentos jurídicos *secundários* derivam dos estatutos criados e enquadrados pelo Tribunal Constitucional. Nesse sentido, a Constituição Política do Estado segue sendo a lei suprema do ordenamento jurídico, enquanto os estatutos autonômicos, embora gozem de um pressuposto de *igual hierarquia*, não possam *a priori* contrariar a carta magna.

O regime de competências é composto pelas *privativas*, as quais o Estado legisla, regulamenta e executa; pelas *exclusivas*, quando o nível subnacional em questão legisla, regulamenta e executa; pelas *concorrentes*, se o Estado legisla e os níveis autonômicos regulamentam e executam; ou pelas *compartilhadas*: o Estado faz a lei básica e o nível autonômico desenvolve as demais atribuições.

La Constitución, de una parte, no establece un sistema cerrado y concluso de distribución competencial, sino los critério para su definición em operaciones normativas posteriores; y, de otra, establece las líneas reguladoras de dicha distribución. El Estado asegura su competencia

privativa sobre determinadas matérias; las entidades autónomas asumen, em sus estatutos, competencias sobre las materias que no son de competencia privativas del Estado y están previstas em las listas contenidas em la Constitución. Las competencias que no han sido asumidas por las autonomias em sus estatutos corresponden al Estado, aplicándose la cláusula residual. (Renedo, 2009, p.23)

A tabela a seguir procura esclarecer a distribuição de competências entre os diversos níveis autônomos:

**Quadro 2.** Distribuição de competências entre níveis

<b>PRIVATIVA</b>	<b>EXCLUSIVA</b>	<b>CONCORRENTE</b>	<b>COMPARTILHADA</b>
<b>NACIONAL</b> 22 Competências <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisla</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	38 Competências <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisla</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	16 Competências <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisla</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	7 Competências <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação Básica</li> </ul>
<b>DEPARTAMENTOS</b>	36 Competências <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisla</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	Mediante redefinição das competências exclusivas com as demais entidades departamentais <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	As quais a lei estabeleça como compartilhadas com esse nível <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação de desenvolvimento</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>
<b>MUNICIPAL</b>	43 Competências <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisla</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	As quais a lei estabeleça como compartilhadas com esse nível <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação de desenvolvimento</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>
<b>IOC</b>	43 Competências <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisla</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>	As quais a lei estabeleça como compartilhadas com esse nível <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação de desenvolvimento</li> <li>• Regulamenta</li> <li>• Executa</li> </ul>

**Fonte:** Artigo 279 (CPE, 2009) e Ley Marco de Autonomias y Descentralización (2010)

Tal ordenamento permite que os governos autônomos de tipo departamental, regional, municipal e indígena possam se sobrepôr territorialmente — o que não é possível é que se converta uma *autonomia* IOC dentro de uma autonomia municipal IOC já existente, além de quaisquer casos que excedam limites departamentais. A conformação de uma autonomia

indígena originária campesina (AIOC) que se estabeleça dentro de um município ou departamento acarretará no estabelecimento de dois níveis concomitantes, na medida em que, segundo a nova CPE, “a jurisdição ordinária e a jurisdição indígena gozarão de igual hierarquia”. (Artigo 197 – II)

Segundo dados de 2013 do *Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático* (SIFDE), mais de 100 regiões tinham interesse em se converter em autonomias. Se, como mencionado, o reconhecimento AIOC possibilita o desenvolvimento de institucionalidades alternativas das que estavam vigentes, por outro lado, há diferenças nos requisitos e nas competências adquiridas em cada caso de conversão.

- AIOC via TIOC — Trata-se do processo mais burocrático. A conversão através dos *Territorios Indígenas Originarios Campesinos* permite que a autonomia exerça parte das competências municipais, além das que passam a ser exclusivas; com destaque para a gestão dos recursos naturais, participação nos benefícios da exploração desses recursos, consulta prévia sobre medidas que afetem os territórios e o direito de exercer sua própria institucionalidade como parte da estrutura do Estado. Ademais, podem criar impostos e administrar a justiça comunitária dentro dos limites territoriais.

Os requisitos populacionais de conversão são que os TIOCs tenham um mínimo de 10 mil habitantes para as terras altas e 3 mil para as terras baixas. Em seguida, há uma certificação das capacidades institucionais, financeiras e políticas, feitas pelo *Servicio Estatal de Autonomias y Descentralización* (SIFDE), que, se aprovada, autoriza a realização de uma consulta popular — podendo ser realizada mediante procedimentos próprios com supervisão do *Órgano Electoral Plurinacional* (OEP) —, para verificar o desejo da população na conversão. Se rejeitada, essa iniciativa é suspensa por 3 anos. Se aprovada, designa-se um conselho para a elaboração de um Estatuto que será submetido a um exame de constitucionalidade e, se necessário, devolvido para correção. Finalmente, há um referendo para aprovação do Estatuto e sua implementação.

As autonomias indígenas avançaram pouco até aqui. A conversão de TIOC em AIOC conta com oito casos convertidos ou em processo, de acordo com dados do Ministério de Autonomias, de 2015.

Sobre o desenvolvimento dos sistemas de governo nesses territórios através da

Democracia Comunitária, também existem poucos estudos. Ao se debruçar sobre alguns dos estatutos autorizados, Mayorga (2014)<sup>7</sup> identificou que em 4 de 5 casos estudados, há a conformação de três níveis de governo, no qual a autoridade máxima é exercida pela instância deliberativa, enquanto legislativo e executivo se subordinam. O autor apresenta mais detalhadamente os sistemas rotativos de cargos e o papel fundamental das formas participativas incorporadas em cada caso, e conclui que, embora a legitimidade da representação política nesses territórios pareça ter sido melhorada, avaliar o impacto e a eficácia desses governos demandará mais tempo.

Por fim, as críticas dos movimentos indígenas à LMAD e a formalização das autonomias indígenas não são poucas, que, em geral, se referem às limitações de competências para a *livre determinação* e a burocracia de requisitos e condições, tanto para a conversão como para limitar o exercício de governo.

- Autonomia Municipal – Os governos municipais se tornam automaticamente autônomos com a nova CPE, na medida em que já possuem órgão legislativo e executivo, demandando somente a elaboração de uma carta orgânica. Dessa maneira, recebem ainda mais competências, sendo 43 de caráter exclusivo. As competências são, em sua maioria, ligadas ao desenvolvimento social e urbano. Ademais, existe a possibilidade de conversão da autonomia municipal para uma autonomia de caráter indígena originário campesino (AIOC); nesse caso, as competências municipais já definidas se sobrepõem às indígenas, e isso implica que há menos competências exclusivas para as autonomias AIOC de caráter municipal do que para o tipo anterior.

O governo será exercido mediante um órgão legislativo e um órgão executivo. A carta orgânica deverá ser aprovada mediante 2/3 dos votos do órgão legislativo — *Concejo Municipal* —, seguindo para a verificação de constitucionalidade pelo SIFDE, e, finalmente, para um referendo de aprovação. Em 2015, mais da metade dos municípios do país estava em fase de elaboração/aprovação ou implementação das cartas orgânicas. Destes, 14 municípios passaram ou estavam em processo de conversão em autonomias indígenas (AIOC).

- Autonomia Regional – A região é um espaço autônomo de planificação e gestão, conformada por uma agrupação de municípios com continuidade

---

<sup>7</sup> O autor descreve alguns aspectos dos estatutos das Autonomias Indígenas Totorá Marka, Charagua, Pampa Aullagas, Mojocoya e Uru Chipaya.

geográfica que não excedam os limites departamentais. A região conformada passa a ter um governo autônomo regional composto por uma órgão legislativo e executivo, constituídos e/ou eleitos por todas as unidades compostas. Podem ser conformadas por municípios ou convertidas através de uma província — que passam de entidades departamentais administrativas para autonomias. Até o presente momento, houve o reconhecimento de apenas uma autonomia regional: a *Autonomia Regional do Chaco*.

Os departamentos, como exceção, não podem assumir o caráter AIOC: se não aceder à autonomia, o departamento se mantém como entidade territorial descentralizada, representada pela *Prefectura*. Se aceder à autonomia, constitui-se o:

- Governo Departamental Autônomo – As competências do departamento são fortalecidas, principalmente, quanto ao desenvolvimento econômico. Os procedimentos de conversão, como nos demais casos, passam por referendo de consulta, elaboração do Estatuto Departamental, verificação de constitucionalidade e referendo de aprovação. A conversão aumenta o número de competências exclusivas desse nível de 12 para 36.

As demandas departamentais se inscrevem na questão étnico-cultural que divide o país entre ocidente e oriente e tem forte relação com a distribuição dos ingressos provenientes da exploração dos recursos naturais. Este é o resultado das demandas dos departamentos opositores que foram negociadas sob ameaças de separatismo em 2008-2009 e que foram parcialmente atendidas na Assembleia Constituinte. Até o momento, 8 departamentos estão em processo de elaboração e aprovação de estatutos. Santa Cruz, que aprovou um estatuto próprio, em 2008, declarado inconstitucional, é o único que ainda não deu início à elaboração de um novo texto em conformidade com a nova CPE.

Atualmente, a Bolívia se organiza em 9 Departamentos, dos quais 8 estão em processo de conversão em autonomias; 112 províncias; 339 municípios, dos quais 14 são Autonomias Indígenas, 1, região autônoma, e 8, Autonomias Indígenas Territoriais. Esse quadro, contudo, está em constante desenvolvimento. A ampliação da democracia, no tocante à territorialidade do poder, é sobretudo marcada pela maior distribuição de atribuições e competências que aproximam o sistema político da população e permitem o desenvolvimento político a partir do nível local. A Bolívia segue, assim, em tendência quase inexorável para a descentralização. E esse é um aspecto fundamental do processo de democratização em questão.

## 2.3 Representação

Antes de partirmos para dados mais gerais relativos à melhoria da representação nas assembleias legislativas do Estado Plurinacional da Bolívia e na sua legitimidade, faremos algumas pontuações sobre as principais transformações nos últimos anos:

- Quanto aos departamentos, deve ser destacado o recente estabelecimento das eleições por meio do voto popular para os governadores. Isso porque até 2005 o executivo departamental era ocupado por indicação do presidente.
- Com a nova CPE, a eleição do presidente passa a ocorrer mediante o voto popular, ainda que em segundo turno. A nova regra põe fim ao caráter parlamentar do antigo sistema e aproxima a eleição do presidente da população.
- Estamos diante de uma relativa combinação de princípios liberais e comunitários, quando por exemplo, alguns membros das assembleias legislativas departamentais são selecionados através de mecanismos diretos dentro de determinados territórios indígenas. Contudo, a despeito dos esforços de conciliação de formas culturais e políticas alternativas propostos pela democracia intercultural, como veremos, é preciso reconhecer a primazia e a permanência da democracia representativa como o centro desse sistema, embora com menor protagonismo. O que há de novo na atual operacionalização tem a ver em maior medida com uma abertura de incorporação das formas de democracia comunitária e direta, enquanto o ato eleitoral segue sendo o principal critério de escolha de governantes e de ordenamento do sistema político.
- Há ainda uma *suposta* democratização do campo jurídico, mantida nesses termos, à medida que caracteriza um debate controverso que será pouco aprofundado. A atual legislação amplia a “área de validez” (LAPOP, 2012) do voto universal com eleição das autoridades judiciais, tornando-o o único país do mundo a adotar tal prática. A primeira eleição dessa natureza ocorreu em 2011, abrangendo o *Tribunal Supremo de Justicia*, os *Tribunais Departamentais*, além do *Tribunal Agroambiental* e o *Consejo de la*

*Magistratura*: as quatro instâncias jurídicas mais importantes do país. Segundo dados da LAPOP sobre as eleições de 2010, a participação dos eleitores foi alta, variando de 79,9% no departamento opositor de Santa Cruz a 90,1% em Chuquisaca. Nessa ocasião 46,3% votaram por algum candidato contra 17,8% e 35,9% que votaram branco ou nulo. O segundo resultado refere-se, principalmente, à proibição das campanhas eleitorais e a regras que buscaram impedir qualquer tipo de financiamento. Por essa razão houve menos conhecimento por parte da população desses candidatos que com relação aos candidatos usuais ligados aos partidos. O país sofre de uma crise de legitimidade profunda do sistema judiciário, que, atualmente, parece estar agravada e com os níveis mais baixos de legitimidade do sistema político, conforme dados de 2014 da LAPOP.

- A *Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas*, de 2004, retirou o monopólio de representação dos partidos e autorizou que outras organizações da sociedade civil concorram em eleições. Segundo o TSE, cerca de 102 *agrupaciones ciudadanas* estavam inscritas nas eleições de 2015, espalhadas pelos nove departamentos do país. Ainda mais recentemente, em 2005, *Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originário campesino* foram definidas como meios legítimos de participação nos pleitos representativos, num aprofundamento da lei de 1994. Ainda, todas as organizações autorizadas a postular candidatos devem se adaptar aos regimentos gerais estabelecidos para as organizações representativas do país, tais como os princípios de igualdade, publicidade, transparência, proporcionalidade referentes à democratização interna dessas instâncias. Essas alternativas, a despeito de se apresentarem em número expressivo, até o momento atual ficaram restritas aos âmbitos locais e passaram a funcionar como *proto-partidos* (NDI, 2008, p. 9), em geral, articuladas com as agremiações maiores.

Além da diversificação nas instâncias de representação houve inovações na composição das casas legislativas. O que há em comum nesses casos, com exceção das autonomias indígenas, é a recente adoção de um critério do duplo de representação, plurinominal e uninominal, além das cotas indígenas e dos novos critérios de gênero. Enquanto no âmbito nacional o sistema de composição da assembleia legislativa é mais rígido

e estritamente pautado pelo voto, nos departamentos há maior flexibilidade na definição de procedimentos para articulação com os *usos e costumes* para a eleição dos legisladores. Nesse caso, há distintas formas de combinação das formas liberais e comunitárias.

## 2.4 A Assembleia Legislativa Plurinacional

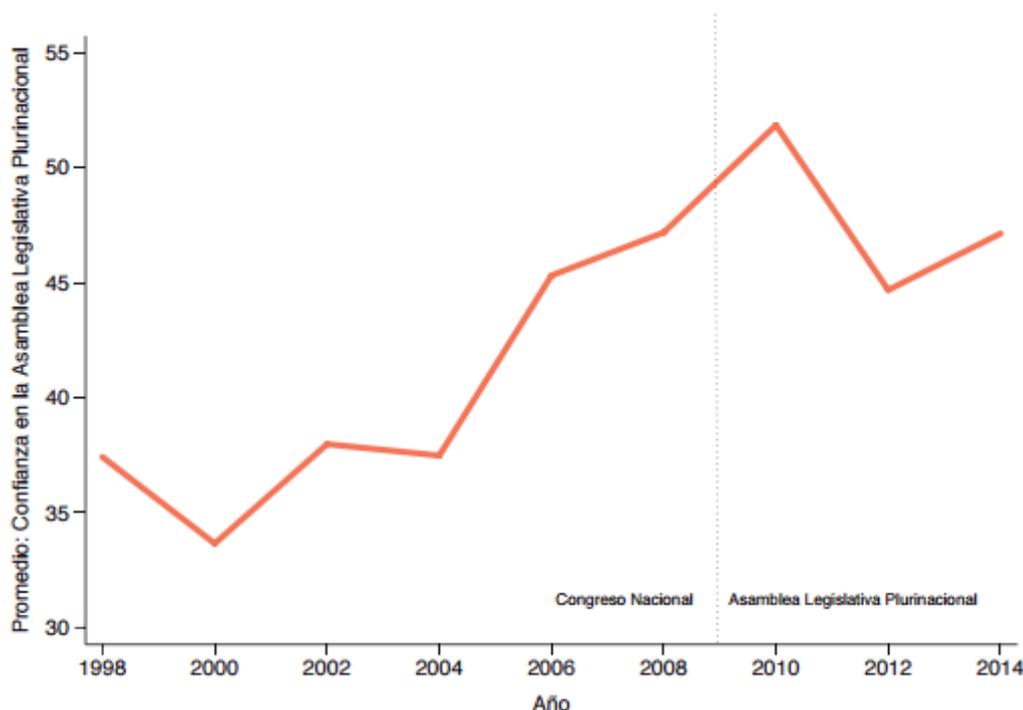
A partir de 2009, o Congresso da Bolívia passou a se chamar Assembleia Legislativa Plurinacional, mantendo a tendência bicameral: o senado, antes composto por 27 membros, passou a 36 membros por meio de sufrágio universal direto, com 4 vagas para cada um dos 9 departamentos. A câmara dos deputados se mantém com 130 membros, sendo 62 eleitos mediante eleições plurinominais nas circunscrições departamentais pelo critério proporcional, 61 mediante critérios uninominais, por maioria simples definidos em circunscrições especiais, e 7 deputados indígenas, um por departamento, com exceção de Chuquisaca e Potosí, que não têm povos originários. Os critérios adotados pelo TSE, nesse sentido, levam em conta a população e a extensão territorial — continuidade geográfica —, cultural e territorial, desde que não transcendam os limites departamentais.

**Tabela 1.** Distribuição de Cadeiras no Congresso Nacional da Bolívia (2009-2015)

DEPARTAMENTO	Cadeiras por Departamento	Uninominais	Plurinominais	Especiais (Minoritários)
LA PAZ	29	14	14	1
SANTA CRUZ	28	14	14	1
COCHABAMBA	19	9	9	1
POTOSÍ	13	7	7	0
CHUQUISACA	10	5	5	0
ORURO	9	4	4	1
TARIJA	9	4	1	1
BENI	8	4	4	1
PANDO	5	2	2	1
TOTAL	130	63	63	7

**Fonte:** TSE (2015)

Com base nessas transformações, o gráfico abaixo apresenta a evolução na confiança da população na Assembleia Legislativa até 2014.



**Gráfico 4.** Confiança na Assembleia Legislativa Plurinacional (1998-2014)

**Fonte:** LAPOP (2014)

O gráfico revela um aumento considerável no grau de confiança nessa instituição, com um incremento significativo no contexto de discussão em torno da Assembleia Constituinte (2006-2009), no qual mediante leis transitórias alguns setores foram incorporados, e um pico em 2010, no contexto posterior à aprovação da nova CPE. Finalmente, há uma tendência de queda em 2012, durante conflitos envolvendo o governo e os movimentos populares nesse período<sup>8</sup>, e uma retomada da confiança em 2014, na última pesquisa.

## 2.5 Assembleias departamentais

Nos legislativos departamentais, as regras de formação das assembleias se flexibilizam, articuladas ou combinadas à democracia comunitária. Nas eleições de 2010, pela primeira vez, houve a incorporação dos povos indígenas minoritários e registrou-se uma variação de 5% a 15% desses representantes entre os departamentos. A porcentagem mínima estabelecida de 5% para deputados indígenas foi definida sob grande pressão das

<sup>8</sup> Principalmente o Gazolinazo de 2010, e o Conflito dos Tipnis de 2012 que serão aprofundados adiante.

organizações que exigiam mais cadeiras, e, não obstante, sendo os *Censos de Población y Vivenda* a referência fundamental desse critério, a discussão permanece aberta, de modo que foi retomada após os resultados de 2014, que sugeriram uma diminuição dos cidadãos autoidentificados com algum dos povos originários. O critério eleitoral ao final se manteve inalterado.

**Tabela 2.** Distribuição de cadeiras nas Assembleias Departamentais

Departamentos	Plurinominais	Uninominais	Indígenas	Total
<b>Tarija</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	1Guaraní 1Tapiete 1Weenhayek	<b>30</b>
<b>Santa Cruz</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	1 Chiquitano 1Guarani 1Guarayo 1Ayoreo 1Yuracare-Mojeño	<b>28</b>
<b>Beni</b>	<b>24</b>	-----	2 (Tacana Pacahuara Itonama Joaquiniano Maropa Guarasugwe Mojeño Sirionó Baure Tsimane Movima Cayubaba Moré Cavineño Chacobo, Canichana Mosetén y Yuracaré) 2 Campesinos	<b>28</b>
<b>Chuquisaca</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	2 Guaraní	<b>21</b>
<b>La Paz</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	1Afroboliviano 1 Moseten 1Leco 1Kallawaya 1Tacana Araona	<b>45</b>
<b>Cochabamba</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	1 Yuqui 1 Yuracare	<b>34</b>
<b>Oruro</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	1 Chipaya y Murato	<b>33</b>
<b>Potosí</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	-----	<b>32</b>
<b>Pando</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	3 Yaminagua Pacahuara Esse Ejja Machineri y Tacana	<b>21</b>

**Fonte:** TSE (2014)

Assim, esses níveis têm a possibilidade de alterar a cota de distribuição de cadeiras para os povos indígenas mediante requisitos populacionais e/ou de acordo com conformação das autonomias, bem como definir a articulação de institucionalidades distintas em cada caso.

A definição do Estatuto do departamento de Pando, por exemplo, aumentou o número de assentos na Assembleia legislativa em mais cinco vagas, das quais duas reservadas para indígenas, em relação à *Ley del Régimen Electoral*. O departamento de Cochabamba, por outro lado não modificou o preestabelecido e manteve dois representantes indígenas. O mesmo vale para Tarija e Potosí.

Os representantes indígenas podem ser eleitos tanto pelo voto individual, através dos partidos e demais instâncias de representação, como por mecanismos de democracia comunitária, mediante normas e procedimentos próprios, em caso de etnias específicas ou de autonomias indígenas dentro dos departamentos. Nesse caso, as autoridades das circunscrições indígenas devem apresentar ao TSE o método de escolha mediante um critério uniforme — que nas palavras de Mayorga (2014) busca incentivar a racionalização mínima, formal e jurídica das pautas internas de comportamento dessas comunidades e organizações. Assim, a eleição de deputados indígenas, fora dos requisitos que autorizam a aplicação dos usos e costumes, se realiza somente sob a filiação destes com alguma das organizações representativas. Essa medida, justamente, reafirma a democracia representativa como principal mecanismo organizador do sistema.

## 2.6 Cotas de gênero

Conforme discutimos até aqui, as casas legislativas se tornaram mais inclusivas e representativas através dos novos critérios étnico-culturais de representação. Além desses, contudo, seria impossível não mencionar os avanços ocorridos na inclusão das mulheres na política do país.

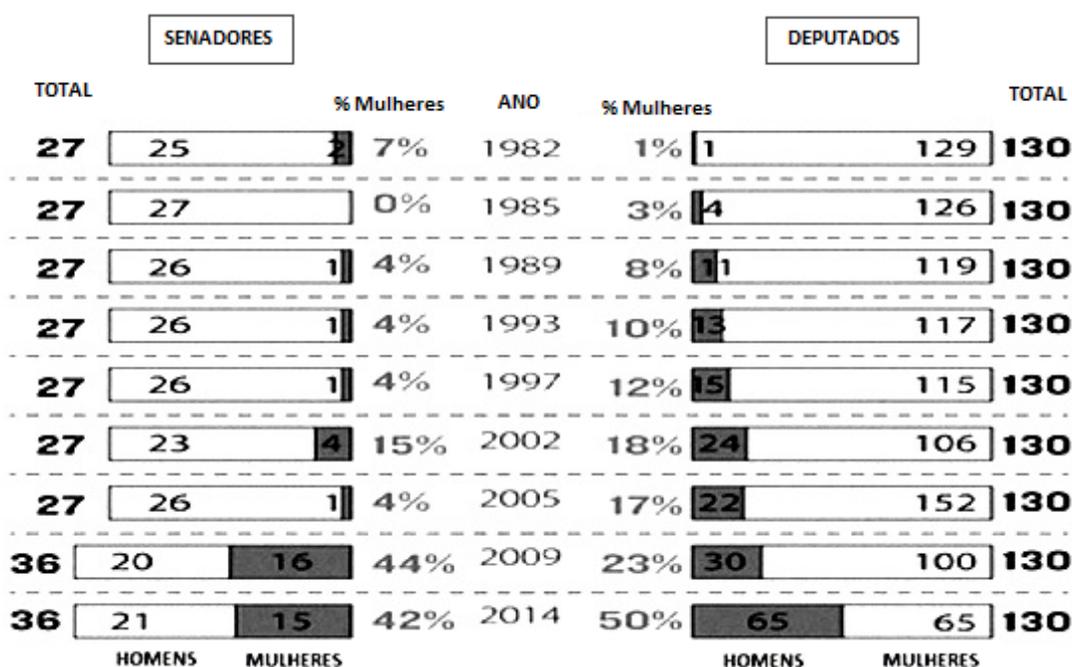
A Bolívia, frequentemente apontada como uma sociedade machista, passou nos últimos anos por um avanço significativo para além das políticas de cotas mínimas que começaram a ganhar impulso na década de 1990, e o marco mais recente foi, a partir de 2006, quando diversas organizações de mulheres aglutinadas nas duas maiores do país, *Confederación Sindical de Mujeres de las Comunidades Interculturales de Bolivia* (CSMCIB) e *Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originarias Campesinas de Bolivia* “Bartolina Sisa” (CNMCIOB “BS”), alinharam-se ao MAS, no processo constituinte. A nova CPE estabeleceu o critério de equidade no exercício do poder político e garantiu a eleição dos membros das assembleias legislativas e órgãos judiciais sob os princípios de *Equivalencia*,

*Paridade y Alternancia* — mais tarde, anunciados pelas *Ley de Régimen Electoral* e *Ley de Órgano Electoral Plurinacional*, de 2009 e 2010, respectivamente.

La democracia boliviana se sustenta en la equidade de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridade y alternancia em las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, em la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y em las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originário campesinos (Ley de Régimen Electoral, Art. 2, 2010)

As eleições internas das instâncias políticas de representação também foram reguladas pela nova legislação que estabeleceu a obrigatoriedade da equidade na participação de gênero nas postulações dessas instâncias, sob fiscalização do cumprimento a cargo dos Tribunais Eleitorais Departamentais e do TSE. Ainda, vale mencionar que a regra se estendeu para a conformação do próprio *Tribunal Constitucional Plurinacional* e para as demais instâncias jurídicas subnacionais. A paridade, nesse caso, aplica-se às listas postuladas pelos órgãos legislativos. Essa normativa, então, é imposta a todos os níveis nas instâncias políticas e jurídicas. No entanto, para ilustrar esse ponto, recorreremos tão somente ao quadro a seguir, que mostra a ampliação das mulheres no parlamento boliviano num período de 32 anos — entre 1982 e 2014.

**Gráfico 5.** Evolução da participação de homens e mulheres no parlamento da Bolívia entre 1982-2014



**Fonte:** Coordinadora de La Mujer (2014)

Na legislatura de 2009 a 2014, o percentual de mulheres alcançou 23% na câmara dos deputados. Nas últimas eleições (2015-2020), a proporção mais que dobrou, enquanto no senado houve uma redução de 2 pontos percentuais no mesmo período. No total, as mulheres recentemente conquistaram 48% dos assentos do parlamento, sendo 15 das 36 cadeiras do senado e 65 das 130 da Câmara de Deputados.

De acordo com o relatório de 2015 da *Agência Global Gender Gap Report*, sobretudo em função das transformações institucionais recentes no sistema de representação, a Bolívia se tornou um dos países que mais avançaram no mundo na questão de gênero nas últimas avaliações. Nesse ponto, é preciso ter em conta o fato de que a análise compreende outros critérios para além da participação em instâncias representativas, como saúde, violência, renda e discriminação, sobre os quais o país ainda precisa avançar. De qualquer forma, há um esforço recente significativo de valorização da mulher por meio de campanhas públicas em mídias diversas. Leis também foram criadas, com destaque para a *Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia*, de 2013<sup>9</sup>.

Em suma, as transformações no sistema de representação do Estado Boliviano se deram através do desenvolvimento de mais níveis subnacionais. Nesse movimento, a representação combinou-se com mecanismos de democracia direta em alguns níveis para a eleição de membros das assembleias departamentais ou para decidir sobre alguns temas relevantes e diversificou-se, com novos critérios populacionais, territoriais, de gênero e étnico-culturais. Essas regras revelam maior potencial de aproximar o sistema político da população e de melhorar a qualidade da representação, desde que se traduzam num maior pluralismo político nos espaços oficiais de representação.

## 2.7 Participação

[...] as formas hodiernas de desenvolvimento da democracia não podem ser interpretadas como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas devem ser bem mais entendidas como a ocupação, por parte de formas até tradicionais de democracia, de novos espaços, isto é, de espaços até então

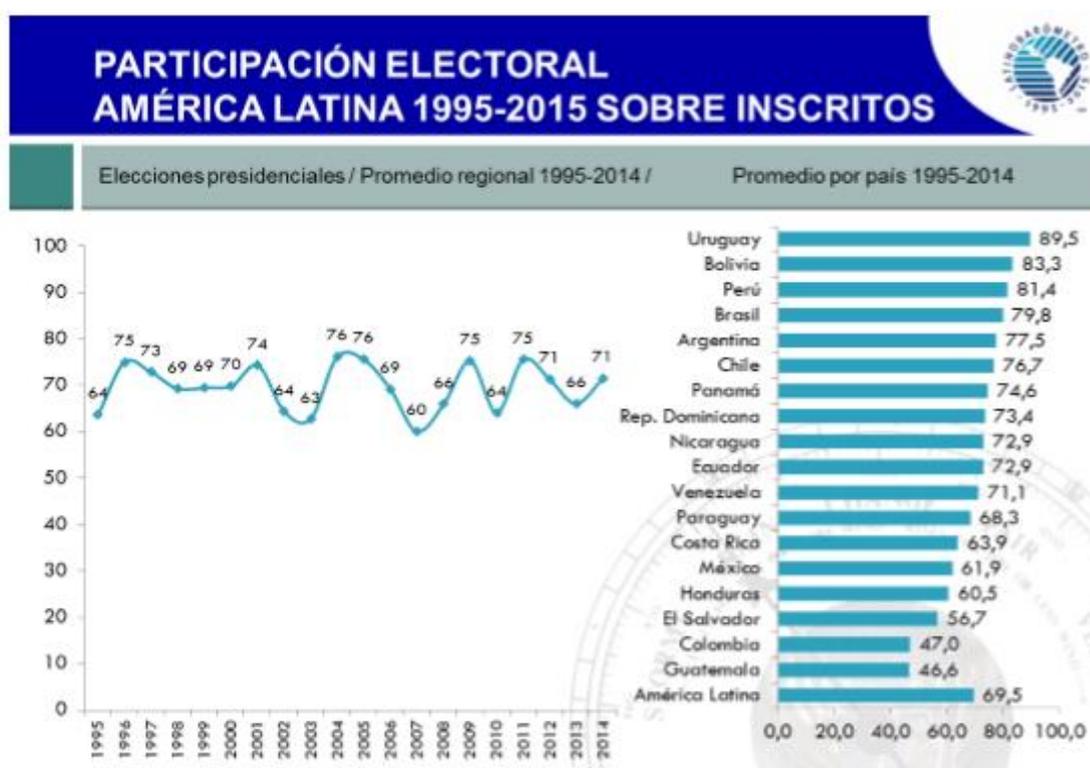
---

<sup>9</sup> Não aprofundaremos esses dados no presente trabalho. Àqueles que desejam fazê-lo, parece-nos apropriado indicar o documento intitulado *Participación Política de las Mujeres en el Estado*, publicado pela Coordinadora de la Mujer em parceria com o Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), de 2015. Trata-se, muito provavelmente, de um dos estudos mais atualizados e de maior amplitude sobre os avanços na participação de gênero no país.

dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático (Bobbio, 1986, p. 156)

As transformações institucionais que se referem à ampliação da participação na Bolívia respondem às demandas de setores da população que reclamavam seu envolvimento na gestão pública e/ou sobre seus próprios territórios, bem como também formaliza, em certa medida, uma característica de ação direta dessa cultura política. Assim, podemos falar em dois tipos de participação: institucional e extrainstitucional. Com relação à primeira, a participação eleitoral do país avançou nos últimos anos. Conforme o gráfico abaixo e de acordo com dados do Latinobarômetro de 2015, a participação nas eleições presidenciais no país passou de 73,3%, em 1997, para 91,86%, em 2015. O resultado atualmente situa o país em segundo lugar na América Latina nesse aspecto, atrás apenas do Uruguai.

**Gráfico 6.** Participação Eleitoral nas Eleições Presidenciais – América Latina



**Fonte:** Latinobarômetro (2015)

Ainda no campo institucional, os mecanismos participativos que a nova constituição incorpora têm origem nas formas de organização dos povos indígenas reconhecidas na própria democracia comunitária e nas tradições da sociedade civil boliviana. A seguir, elencaremos os principais mecanismos de participação adotados nos últimos anos e/ou reconhecidos pela nova CPE:

- *Revocatória de Mandato*: trata-se de um mecanismo participativo que busca enfrentar parte dos problemas de representação. É o direito do eleitorado de destituir autoridades eleitas antes do período de conclusão do mandato desde que esteja transcorrido ao menos metade desse tempo, aplicando-se aos níveis nacional, departamental, regional ou municipal. A solicitação ocorre através da iniciativa popular, com ao menos 15% dos votantes de determinada circunscrição, e de acordo com o padrão eleitoral de cada caso. A democracia participativa então ganha maior importância à medida que supera a simples emissão do voto na relação dos cidadãos com o poder público.

Em 2008, a *Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato* foi a primeira utilização do recurso no país incorporada à nova CPE. Ocorreu em meio a uma crise política para decidir a permanência do presidente Evo Morales e de oito dos nove *prefectos* departamentais. Nessa ocasião, dois departamentos tiveram seus mandatos executivos interrompidos: La Paz e Cochabamba.

- *Ley de Consulta Previa*: é um mecanismo de aprofundamento dos direitos dos povos indígenas, principalmente. O artigo 30 da nova CPE se refere ao direito das *Naciones y Pueblos Indigenas Originario Campesinos* de serem consultados pelo Estado em decisões que possam afetá-los, inclusive aquelas que se referem à exploração dos recursos naturais em seus territórios.

O exemplo mais recente de invocação e posterior utilização desse mecanismo foi o impasse conhecido como o Conflito dos Tipnis, que se estendeu de 2012 a 2014 em torno da construção de uma estrada que atravessava um território indígena. Os movimentos indígenas, sob pressão das duas maiores organizações, principalmente, CIDOB e CONAMAQ, realizaram diversos protestos e inviabilizaram a execução da obra. O impasse foi resolvido com uma lei que declarou o território intangível e mediante a convocação de um referendo de consulta prévia junto à população local.

- *Iniciativa Legislativa Ciudadana*: Foi garantida pelo artigo 162 da nova CPE, permitindo que cidadãos e cidadãs possam propor projetos de lei mediante um número mínimo de assinaturas. Não foram encontrados, no entanto, dados significativos sobre a utilização desse mecanismo.
- *Referendos*: Os referendos de consulta popular vêm sendo amplamente

utilizados em diversos casos já mencionados, como na aprovação de estatutos autonômicos, revocatória de mandatos, consulta prévia aos povos indígenas e, mais recentemente, no *Referendo Constitucional*, de fevereiro de 2016, em um projeto que buscava autorizar duas reeleições para o presidente da república, alterando o artigo 168 da nova CPE para autorizar Evo Morales a concorrer nos próximos pleitos, o que significaria um quarto mandato consecutivo. O governo foi derrotado nessa ocasião por pouco mais de 50% dos votos populares.

Já em relação à participação extrainstitucional, é preciso levar em conta que mobilizações e protestos são formas tradicionais de ação política no país e que, frequentemente, interferem nas decisões oficiais. O país registra a maior proporção de cidadãos participantes de protestos na América Latina. Segundo a LAPOP (2012), 17,7% dos bolivianos já participaram de alguma mobilização nas ruas. Esse percentual cai para 11,1% no caso do Chile, 8,1% na Argentina e 4,6% no Brasil, por exemplo. Essa atuação política informal é recorrente nessa sociedade, principalmente através de marchas e *bloqueos* de estradas pelo país e enfrentamentos.

Assim, os avanços com relação à participação buscam dar conta de incorporar práticas que permaneceram fora do sistema político durante um longo período e que, combinadas ao déficit histórico desse sistema representativo, favoreceram uma cultura política significativamente extrainstitucional no país. Os mecanismos de participação autorizados podem ser úteis como ferramentas para a resolução de impasses, mas, como veremos no terceiro capítulo, até aqui em pouco alteraram a informalidade da atuação política da sociedade boliviana. Pode-se dizer que foram mais fortemente moldados pela última.

## **2.8 Transformações no campo de decisão**

O atual campo de decisão sofre influência dos aspectos institucionais apontados até aqui. Em primeiro lugar, a democracia representativa foi ampliada pela adoção de cotas indígenas e de gênero e por um critério duplo (uninominal e plurinominal) para a eleição da câmara dos deputados, além da autorização a instâncias não definidas, tais como partidos políticos a participarem dos pleitos representativos.

As formas participativas são um segundo aspecto e se manifestam, principalmente,

através da adoção da Revocatória de Mandato dos cargos públicos, da Lei de Consulta Prévia às comunidades locais sobre medidas que afetem seus territórios, bem como por meio dos referendos gerais de consulta à população.

Já o terceiro aspecto fica por conta do processo de descentralização administrativa pelo qual passou o país. A distribuição de poder foi de grande profundidade dentro do período estudado e favoreceu a multiplicação de municípios (311 foram criados em 1994 e, atualmente, são 337) e a autorização de formação de níveis menores que os próprios municípios (AIOC) ou articulados (Regional), com uma significativa transferência de competências e prerrogativas.

A operacionalização desse novo quadro de forças disposto pelas transformações institucionais fica por conta de um dispositivo intitulado *Democracia Intercultural* criado com a nova CPE, que, de acordo com os pressupostos legislativos, pretende articular direitos de natureza distinta, bem como diversas formas políticas e institucionais. Há nesse esforço uma ideia de complementariedade entre práticas políticas e jurídicas que busca transcender a democracia liberal, e que “se sustenta no reconhecimento, expressão e na convivência da diversidade cultural, institucional, normativa e linguística, e no exercício dos direitos individuais e coletivos” (Artigo II, Tradução Própria)

Nesse quadro, a representação perdeu parte do seu protagonismo e sofreu de um enfraquecimento de efetividade, tanto porque o governo tem hegemonia no congresso e exerce o poder através de um presidencialismo de maioria e não mais de coalizão, como esteve colocado até a chegada do MAS ao poder, mas também porque as decisões agora precisam negociar, em maior medida, com formas de democracia participativa e/ou direta de tipo formal e informal.

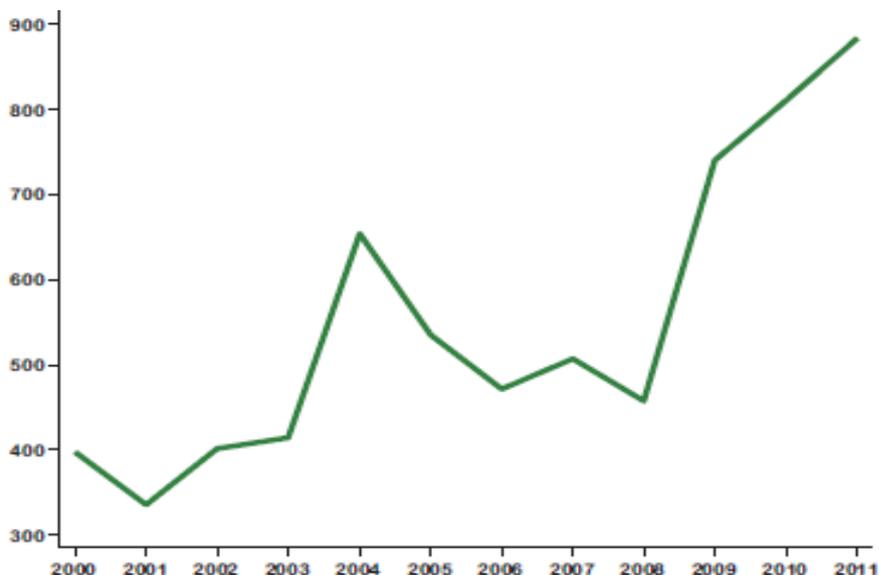
Se não há forças legislativas com poder de veto ao governo e com o controle multipartidário, subsumido por uma oposição difusa após a implosão do sistema partidário anterior, os principais atores responsáveis por exercer controle e impor alguma negociação com o governo são os movimentos e as organizações sociais, principalmente, através da *Coordinadora Nacional por el Cambio* (CONALCAM) como meio oficial de coordenação.

Formada em 2006, a CONALCAM tem caráter predominantemente nacionalista, mas é ao mesmo tempo heterogênea, constituída por uma rede de organizações sociais. Surgiu com o propósito de aglutinar interesses e pressionar pela assembleia constituinte contando com

diversas forças políticas, entre as quais a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), *Consejo Nacional de Pacto de Unidad Ayllus y Marcas del Qullasuyu* (CONAMAQ), *Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia* (CIDOB), *Asamblea del Pueblo Guaraní* (APG), *Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia* (CSCB), *Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”* (FNMCIQB “BS”), *Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz* (CPESC), *Movimiento Sin Tierra* (MST), *Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable e pelo Movimiento Cultural Afrodescendiente*.

Gradativamente, outros setores foram incorporados, como diversas organizações comunitárias conhecidas como *Juntas Vecinales*, articuladas principalmente por uma confederação nacional, além de cooperativistas mineiros, fabris e estudantes. A CONALCAM atualmente ainda conta com a *Confederación Nacional de La Micro e Pequeña Empresa de Bolivia* (CONAMYPE) e, frequentemente, dialoga com a histórica COB — de força política que não se pode desprezar, à medida que aglutina praticamente todas as organizações de trabalhadores do país, com grande poder de mobilização.

Como colocamos, a participação extrainstitucional é uma característica fundamental dessa sociedade. Esse aspecto mobiliza diversas organizações regionais e nacionais que atuam e eventualmente recebem apoio da população em marchas, bloqueios de estradas e manifestações públicas, e, em que pese uma conjuntura de relativa estabilidade política, nos últimos anos, as atividades de protesto no país aumentaram. O gráfico a seguir indica a evolução anual de protestos de rua na Bolívia, de 2000 a 2011. Os dados abaixo apontam para uma tendência crescente de protestos mesmo após a nova CPE de 2009.

**Gráfico 7.** Evolução anual dos protestos de rua de 2000 a 2011

**Fonte:** LAPOP (2012)

Mesmo com a ampliação da participação através dos novos mecanismos recém-institucionalizados, essa sociedade civil continua utilizando do expediente de manifestações públicas como instrumento de pressão. A explosão do número de protestos em La Paz é significativa, para ilustrar com um exemplo recente. De acordo com os principais jornais do país, entre abril e maio de 2016, a cidade contou com manifestações de rua quase simultâneas de: 1) deficientes físicos, exigindo o pagamento de pensão mínima por parte do governo; 2) trabalhadores fabris, contrários ao fechamento da Empresa Pública Nacional Estratégica de Textiles (Enatex), que dará lugar a um centro tecnológico; 3) profissionais de saúde, exigindo aumentos; além de 4) vendedores de folha de coca; e da 5) Federação Departamental da União de Comerciantes Varejistas de La Paz, protestando em torno de resoluções de comercialização. O palácio do governo, bem como a histórica Praça Murillo, que o abriga, são frequentemente isolados por barreiras policiais para impedir a chegada de manifestantes e os enfrentamentos com a polícia ocorrem com significativa frequência<sup>10</sup>. Há ainda exemplos significativos de decisões que foram revertidas pela pressão da sociedade civil ou dos movimentos sociais organizados, com destaque para o Gazolinazo (2010), quando um decreto que aumentava o preço dos combustíveis foi revogado mediante a paralisação de estradas por todo o país e para o Conflito dos Tipnis (2012), que obrigou o embargo da construção de uma estrada por um território indígena, além da realização de uma consulta prévia à população

<sup>10</sup> A afirmação baseia-se somente na observação sistemática dos principais jornais do país, *La Razón e El Deber*, durante o período de realização desta pesquisa.

local.

Nesse sentido, nas últimas décadas a possibilidade de os cidadãos participarem das decisões políticas na Bolívia foi fortalecida pelas transformações institucionais e, por consequência, configurou-se um campo de decisão de maior complexidade, à medida que envolve mais atores com poder de influência sobre o governo.

O presente capítulo buscou descrever o desenvolvimento das novas instituições e sua atual configuração na Bolívia, bem como os seus efeitos sobre a divisão político administrativa, sobre a representação, participação e sobre a decorrente correlação de forças que emerge desse processo. Conforme procuramos demonstrar há uma ampliação democrática significativa com relação a esses aspectos e o sistema político se tornou mais representativo e responsivo as demandas dos cidadãos.

### 3 ESTABILIDADE OU INSTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

A literatura que aborda processos de democratização é ampla e o faz com atenção a diversos aspectos, de modo que seria um empreendimento extremamente extenso sistematizar todas as categorias e perspectivas de análise. Essa bibliografia fala em ondas de democratização (Huntington, 1994) para descrever uma teoria geral sobre o processo em diferentes países e que, portanto, tem diferentes características, tanto quanto busca estabelecer categorias para testar as condições mais fundamentais da democratização. Assim, há uma significativa variedade de fatores institucionais, mas também culturais que devem ser levados em conta. Pesquisas comparativas apontaram tanto para a influência de determinados regimes e configurações específicas, bem como para a influência de valores, atitudes ou mesmo do papel do capital social (PUTNAM, 1993) e da confiança (MOISÉS, 2010) sobre a viabilidade da democracia.

Já a literatura que se debruçou ou mencionou mais especificamente preocupação com a estabilidade ou instabilidade da democracia, em geral assevera que os aspectos institucionais relativos ao regime, suas regras e aos padrões de competição e autoridade política tem maior impacto que outros fatores (Dahl, 1972; Limongi, 1999). Contudo, estudos como os de Goldstone (2004), Ulfeder (2004), Epstein (2006) e Bates (2008), apoiados em dados colaborativos de pesquisas amplas sobre os processos de democratização em diferentes países ao longo do tempo, demonstram que fatores econômicos, regionais, étnico-culturais e sociais, também não podem ser desprezados já que podem atuar com maior ou menor força em diferentes contextos.

Conforme vimos até aqui, a Bolívia sofre de uma questão étnico-cultural antiga e latente, bem como o peso do ideário nacionalista não pode ser subestimado como um catalisador. Nesse sentido, o caso estudado neste trabalho é emblemático sobre a insuficiência das análises estritamente institucionais, bem como das consequentes reformas estruturais com ênfase na economia e nas regras do jogo, que durante os anos 1980 e 1990, supunha-se, atuariam conjuntamente e seriam suficientes para a promoção da democracia e do desenvolvimento.

Diante dessa multiplicidade de abordagens, gostaríamos de recolocar esse tema — o da estabilidade institucional —, dentro da análise do processo de democratização ou mesmo daquilo que, recentemente, vem se tratando de um campo de análise da qualidade da

democracia. Acreditamos ser mais profícuo dar relativa amplitude a essa investigação, a fim de evitar generalizações que podem não responder ao contexto em questão e, ao mesmo tempo, para que possamos direcionar esforços em identificar os aspectos mais importantes para a estabilidade da democracia ou para a otimização desse processo de democratização. Dessa forma, respeitando essas especificidades e dialogando tão somente com uma pequena parte da extensa bibliografia relacionada ao tema, preocupar-nos-emos menos em elencar hierarquicamente os fatores de maior ou menor impacto sobre a estabilidade política, mas, em maior medida, em abarcar todos aqueles que julgamos ser relevantes sobre a manutenção e o aperfeiçoamento das instituições democráticas no país – mesmo cientes de que não esgotaremos o assunto.

Até esse ponto do trabalho, tratamos da construção institucional do Estado Plurinacional e das suas inovações mais fundamentais, principalmente em relação às transformações sobre a democracia formal do país, isto é, sobre o conjunto das instituições que organizam os governos, os procedimentos e a igualdade jurídica (BOBBIO, 1986), e defendemos uma ampliação democrática significativa.

Dados do Latinobarômetro sugerem um aumento de 10 pontos percentuais, entre 2013 e 2015, nos níveis de satisfação com a democracia no país, que foi de 38% para 48%, enquanto o apoio à democracia apresenta pequenas variações nos últimos anos, caindo de 68%, em 2010, para 65%, em 2015, mas de todo modo se situando acima da média do continente. O apoio ao sistema político foi de 44,1%, em 2004, para 50,7%, em 2014, segundo dados da LAPOP do mesmo ano, e se mantém baixo, como na maior parte da América Latina.

Em seguida, a fim de procurar alguma objetividade para seguirmos adiante com uma análise, que eventualmente carecerá de variáveis testadas para comprovação, adotaremos a *estabilidade política* tão somente como uma referência analítica, a partir de alguns fatores comuns encontrados em estudos comparados e que se apresentam com relevância na Bolívia.

Assim, para um balanço do caso, eventualmente, recorreremos à própria construção institucional previamente realizada nos capítulos anteriores, no sentido de relacionar fatores e ponderar sobre as instituições e as formas pelas quais se integram com a sociedade boliviana. Dividiremos as pautas de democratização e estabilidade institucional na Bolívia a partir de três dimensões: 1) autoridade e competição política; 2) instituições informais e cultura política; e 3) desenvolvimento econômico e social. Nosso esforço procurará inter-relacionar

esses aspectos o quanto possível, bem como contextualizar uma leitura atualizada de cada um deles.

### **3.1 Autoridade e competição política**

Como vimos no primeiro capítulo, a estabilidade de mais de vinte anos alcançada no período de democracia pactuada na Bolívia (1985-2003) deveu-se à combinação institucional específica de um presidencialismo com características parlamentares aliada a um relativo consenso em torno de princípios de boa governança que, no entanto, não foram capazes de resolver o déficit de representação política e de conter o desenvolvimento de forças anti-sistêmicas que se projetariam com maior força posteriormente. As condições políticas e econômicas, através de reformas modernizantes, naquele contexto, se mostraram insuficientes tanto quanto impulsionaram demandas e tensões que implodiram o sistema partidário e possibilitaram uma nova constituição para o país, em 2009.

Dessa forma, debruçar-nos-emos, em seguida, sobre as formas pelas quais atualmente se exercem a autoridade e a competição política do poder executivo e do sistema de partidos, em maior medida, levando em conta um relativo consenso na ciência política em torno da necessidade da promoção da competição política aberta, da existência de mais de um partido, bem como a desejável imposição de restrições a autoridade do executivo através de mecanismos de freios e contrapesos.

### **3.2 Poder Executivo: o fator Evo Morales**

O poder executivo atual, materializado na figura de Evo Morales, tem características consolidadas pela literatura especializada que remontam a um típico presidencialismo latino-americano. Nesse sentido, compreender algumas dessas características ajuda-nos a esclarecer essa autoridade política.

Em primeiro lugar, o presidencialismo na América Latina comumente tem o *poder executivo* significativamente fortalecido em relação ao legislativo e judiciário, ou mesmo em comparação ao tipo norte-americano, por exemplo, com atribuições legislativas e iniciativa exclusiva em algumas matérias, poderes de veto, decretos e outras prerrogativas extraordinárias. Assim, o papel preponderante do presidente é um elemento central do sistema político boliviano. Ainda que, de 1982 a 2003, o sistema de pactos entre partidos tradicionais

tenha conferido papel importante ao legislativo na definição do executivo, através do segundo turno congressional, o executivo é desde sempre o principal símbolo de personificação dos interesses do Estado.

A atual concentração de autoridade é grande e tem, pelo menos, dois aspectos específicos que devem ser sublinhados. Um deles é o que denunciam como a cooptação dos setores populares e o clientelismo, através de programas assistencialistas que acabam por estabelecer um “laço material” (MAYORGA, 2014) entre o líder e os beneficiários, que garantem apoio político ao primeiro. Enquanto outra perspectiva que julgamos ser ainda mais forte e decisiva sobre essa relação passa pelo tipo personalista e carismático exercido pelo presidente da república e pela construção de uma subjetividade que reforça um “laço simbólico”, de tipo populista, observado com clareza através da simbologia que envolve a figura de Evo Morales. Trata-se de um presidente de origem popular, indígena e camponesa, que condensa os ímpetos nacionalistas junto a diversos outros setores populares dessa sociedade, num esforço de superação do *colonialismo interno*, historicamente desfavorável aos setores populares do país.

Assim, o populismo de Evo Morales se destaca, com relação aos seus predecessores, justamente pela amplitude e pela carga de significado que o envolve. Sua figura presidencial, ademais, é um elemento imprescindível de mediação e articulação de interesses no contexto atual. Como apontamos anteriormente, há um número sem precedentes de movimentos sociais e organizações ligadas formalmente ao governo, através da CONALCAM, e mesmo para além desse instrumento “oficial” de governabilidade, em paralelo ao congresso, diversos impasses foram resolvidos mediante a atuação pessoal do executivo. Um exemplo significativo foi a ameaça separatista das oposições departamentais, entre 2006 e 2008, que pouco após a eleição de Evo Morales já mergulhara o país em mais uma profunda crise política. Esses grupos regionais se negavam a reconhecer o novo presidente e o conflito foi resolvido por meio de muita negociação e de concessões às elites departamentais que arrefeceram sua oposição nos mandatos subsequentes de Evo Morales, que de fato tem conquistado um significativo apoio ao longo do tempo: os votos foram de 53%, em 2005, para 64%, em 2009, nas eleições presidenciais — em referendo revocatório de 2009, manteve-se no cargo com 67% — e de 61% nos pleitos de 2014, ano no qual ele também venceu em todos os departamentos opositores da meia-lua, com exceção de Beni. Sua popularidade já foi a maior do continente e esteve entre as mais altas do mundo: entre 65% e 75%, segundo diversas agências (ACOP, Mitofsky, Ipsos), durante os anos 2014 e 2015.

Tanto apoio incentivou a convocação de um plebiscito, em 2015, para alterar a constituição e autorizar um terceiro mandato consecutivo — ou um quarto período no total, se levarmos em conta o primeiro mandato (2005-2009), sob vigência da carta anterior. No plebiscito, o “sim” foi derrotado por cerca de 51% dos votos e a mudança não ocorreu. Essa foi a primeira derrota eleitoral do presidente em dez anos e nesse contexto sua aprovação caiu para cerca de 60%. O oficialismo, no entanto, já fala na convocação de uma nova consulta popular e, também por essa razão, sugere-se com frequência um relativo autoritarismo do atual governo, sobretudo pela maioria que possui, e esse é um ponto que merece discussão.

As críticas se dirigem ao aparelhamento de organizações sociais, esforços para controlar meios de comunicação opositores frequentemente acusados de conspiradores, ou por meio do próprio financiamento estatal de projeção da propaganda governamental. Ademais, diversos críticos ainda apelam para uma relativa negligência do atual governo em resolver a crise permanente do sistema judiciário, por exemplo, que sofre de uma histórica baixa credibilidade no país, segundo dados de 2015.

Assim, menos evidente que aquele dos governos propriamente autocráticos, ou mesmo em comparação com o populismo da primeira metade do século passado na América Latina, que desprezava a democracia representativa, o que os opositores acusam de autoritarismo manifesta-se através da própria hegemonia do partido, e que portanto, deve ser relativizado. Se dá, ademais, pela condição de maioria congressional que detém o MAS, que possibilita maior atuação através da ocupação de organizações sociais alinhadas ao governo, além de facilitar a aprovação de projetos de interesse do partido, como a recente convocação de um referendo para alterar a constituição já mencionada.

Nesse sentido, para avaliar as condições de governabilidade e estabilidade institucional no país, deve-se levar em conta, entre outras coisas, o peso do partido de governo e sua hegemonia bem como do poder executivo e da figura de Evo Morales como líder populista e carismático com uma simbologia que condensa a atual orientação do Estado. Essa popularidade, sem dúvida, garante estabilidade ao governo, mas depende, em grande medida, da habilidade pessoal do líder em atrair apoio mediante demandas de alta agregação, bem como de conciliar e responder a interesses distintos. Assim, nesse caráter circunstancial e pessoal radica, por outro lado, uma séria fragilidade, já que o pluralismo político institucional, isto é, organizado em partidos políticos ou organizações políticas com expressão própria no legislativo, é baixo, e portanto os mecanismos institucionais de controle contramajoritário são

praticamente inexistentes. Essa circunstância tem alto potencial de conduzir o país a uma nova crise política, mediante um eventual enfraquecimento e desaparecimento do líder por qualquer razão, além, é claro, de comprometer a própria hegemonia do MAS. No decorrer dos demais itens voltaremos a discutir tal fragilidade.

### 3.3 O atual sistema de partidos

Após duas gestões (2005-2010; 2010-2015) e com a terceira gestão consecutiva (2015-2020) em curso, o MAS se mantém como principal força na Assembleia Legislativa Plurinacional, controlando cerca de 2/3 das cadeiras. Nenhum dos partidos centrais da chamada democracia pactuada, que se deu entre 1985 e 2003 (ADN, MIR, MNR, UCS e CONDEPA), tem relevância. Atualmente, só o MNR e a UCS têm personalidade jurídica vigente, mas com pouca expressão. Esse majoritarismo do MAS é reforçado frente a uma oposição dispersa e com dificuldades de articulação. Assim, desde 2003, o sistema de partidos tenta definir um novo sistema multipartidário, contudo, o que se vê até agora é um quadro permanente de surgimento e renovação de partidos, frentes eleitorais e *agrupaciones ciudadanas*.

Na primeira gestão (2005-2009), os principais partidos de oposição foram o *Poder Democrático y Social* (PODEMOS) e, em menor medida, a frente eleitoral *Unidad Nacional* (UN). Já a partir de 2009, o PODEMOS desapareceu e dois novos partidos se projetaram: *Alianza Social* (AS) e *Convergencia Nacional* (CN). Nesse mesmo ano, surge o *Movimiento sin Miedo* (MSM), de uma ruptura com dissidentes do próprio MAS, e se apresenta como alternativa à esquerda do governo, conseguindo resultados expressivos nas eleições municipais de 2010, além de agregar o apoio de parcela do movimento indígena que se afastou do governo mais tarde, com o conflito dos Tipnis (2012).

A CN, que também avistava algum potencial, se debilita em razão de divergências internas e não disputa as eleições municipais de 2010, obrigando forças regionais que estavam ligadas a essa frente disputarem individualmente; e, nessa ocasião, a *Agrupación Ciudadana Verdad y Democracia Social* (VERDES) ganhou projeção em Santa Cruz, convertendo-se, em 2013, no partido *Movimiento Democrático Social* (MDS).

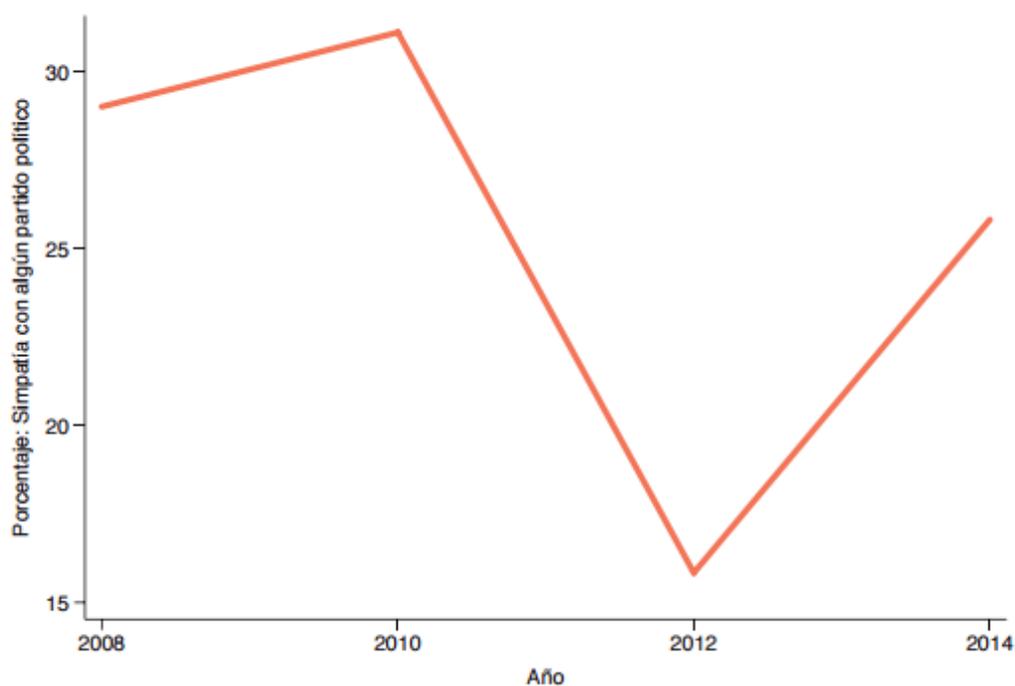
Os promissores CN e MSM desapareceram, bem como a AS, após os pleitos de 2014. A UN, contudo, se fortaleceu com relação ao primeiro mandato e, atualmente, controla cerca

de 1/4 do congresso nacional, podendo ser considerada a maior força de oposição parlamentar, além do *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) e do MDS, os três situados à direita do governo. Assim, quatro partidos (MAS, UN, PDC e MDS) têm atualmente presença no congresso nacional, embora essas alternativas ao MAS tenham penetração nacional e capacidade discursiva insuficientes para que sejam considerados alternativas potenciais de fato. As opções ao oficialismo, aliás, como mencionado, estão em constante movimento e transformação, especialmente à esquerda do governo.

Durante o referendo de 2015, duas novas instâncias apareceram de forma notável: a *agrupación política Soberanía y Libertad* (Sol.bo) e a *plataforma ciudadana Nueva Oportunidad* (N.O). A primeira é formada, em grande medida, por integrantes do extinto MSM e a segunda se projeta com maior novidade. Embora essas duas novas forças tenham conseguido um relativo respaldo popular, fazendo oposição a tentativa do governo de alterar a constituição, ainda carecem de maior presença legislativa e despontam tão somente como possibilidades para o cenário eleitoral de 2019.

Além dessas, outras instâncias se desenvolvem em nível regional. De acordo com dados do TSE, entre 2013 e 2015, diversas organizações estavam em processo para conseguir personalidade jurídica: *La Causa por Bolivia* (CABO), *Movimiento de la Revolución Democrática* (MRD), *Movimiento Demócrata Popular* (MDP), *Dignidad Boliviana* (DIBOL), *Partido de los Trabajadores* (PT), *Partido Liberal* (PL), *Partido Pacha* (Pacha), *Movimiento por Bolivia* (MPB), *Bolivia Unida* (BUN), *Acción Vida Bolivia* (A-ViBO), *Bolivia Unida Victoriosa* (BUN-V Renacer), *El Movimiento Tercer Sistema* (MTS), *Movimiento Comunidades de Base* (MCB), *Concertación, Integración y Democracia* (CID), *Nueva Identidad Nacional* (NIN-37).

Embora a confiança nos partidos políticos na Bolívia se mantenha como uma das mais baixas do continente — com 28 pontos, apenas à frente da Guatemala e do Peru, de acordo com dados de 2014 da LAPOP — e a despeito da brusca queda na simpatia dos cidadãos por essas instâncias, registrada em 2012, apontada no primeiro capítulo, o momento atual aponta para uma tendência de crescimento desse aspecto, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 8.** Simpatia por algum partido político 2008-2014

**Fonte:** LAPOP (2014)

Embora, atualmente, sejam contabilizados cerca de 11 partidos, dos quais 4 têm presença no congresso nacional, não é simples apontar sequer para um multipartidarismo moderado no país, na medida em que o ator fundamental no âmbito representativo é o partido de governo, com controle legislativo quase absoluto, minando qualquer poder de veto das oposições. Ademais, a atual hegemonia do MAS vai além da distribuição de forças nos parlamentos e deve-se, sobretudo, à capacidade de articulação discursiva que se situa ao centro. As novas alternativas buscam ocupar o espaço à direita, com alguma notabilidade da UN, e à esquerda do governo com maior dificuldade. De qualquer forma, praticamente não há contestação à atual institucionalidade plurinacional recém-implementada, quer dizer, as divergências se concentram, sobretudo, em questões de ordem econômica ou social, quando não saem em defesa da própria constituição atual frente aos intentos do governo em alterá-la, por exemplo.

O partido de governo se mantém com uma composição heterogênea de organizações no seu entorno e isso tem dois lados. Os valores comunitários e universais, indígenas e ocidentais, bem como razões ecológicas e econômicas — para citar algumas categorias de maior amplitude — tendem a se opor, enquanto seguem em negociação. Prova disso é o

aumento de protestos e das reivindicações setoriais e corporativistas de organizações de trabalhadores, regionais e indígenas, registrado no capítulo anterior. Esse pacto de governabilidade sofreu até agora o seu mais duro golpe com o afastamento da CIDOB e da CONAMAQ, as duas maiores organizações indígenas da Bolívia, após o conflito dos Tipnis, em 2012 <sup>11</sup>.

De qualquer forma, nos últimos anos, o MAS enfrenta com relativo sucesso, isto é, embora com algum desgaste, essa dificuldade prática de conciliar interesses dentro de uma plataforma ampla e de se manter por tanto tempo no poder. Nesse quadro, o discurso oficial se esforça para sustentar demandas de alta agregação, predominantemente nacionalistas, articuladas ao redor do partido como instrumento de coesão, mas em contrapartida tem de enfrentar a multiplicação de demandas particularistas de diversos setores dentro e fora do governo.

Conforme exposto, o governo depende, em grande medida, da liderança de Evo Morales e o oficialismo tem dificuldade em projetar um quadro alternativo. Este é um ponto delicado, dado que em diversos momentos partidos tiveram sua força brutalmente reduzida, quando não desapareceram com a saída de seus líderes. Assim, em razão da fragilidade assentada no presidencialismo populista, é necessário que o pluralismo político que parece se desenvolver nos últimos anos, se assente em bases representativas e nas demais instâncias formais de participação, a fim de conferir maior segurança institucional, com controles democráticos mais eficientes, sobretudo, se observarmos que o pacto de governabilidade através da CONALCAM, bem como as pautas de ação coletiva do país ainda representam, em grande medida, instrumentos informais ou extraoficiais de fazer política.

### **3.4 Cultura política e instituições informais**

Os estudos sobre cultura política, em geral, se preocuparam em descrever a formação de diferentes pautas de relacionamento dos cidadãos com os sistemas políticos e em procurar aqueles que seriam os requisitos essenciais para o desenvolvimento da democracia. Nesse sentido, a cultura política é tanto o produto de uma história coletiva, como corresponde a condutas e atitudes predominantes que podem favorecer e/ou dificultar a vida democrática em

---

<sup>11</sup> Houve uma reaproximação do governo com essas organizações a partir de 2015, com a troca de alguns dirigentes e o aprofundamento de divisões internas em torno de favoráveis e não favoráveis ao alinhamento.

diferentes países.

O trabalho mais notável sobre esse tema, porque reafirmou com força os pressupostos culturais, foi o de Almond e Verba (1963), em uma investigação sobre os valores políticos de longo prazo em alguns países, a fim de identificar aqueles que tem maior relação com uma suposta cultura da democracia. Nessa direção, em grande medida, buscou-se especificar quais são os valores e comportamentos que devem ser difundidos e/ou minimizados.

As orientações dos cidadãos, contudo, não são de uma só natureza, podendo ser cognitivas, afetivas e avaliativas (ALMOND; VERBA, 1963). Essa percepção parece ter levado ao desenvolvimento e à observação de outras diversas categorias, tais como a diferenciação entre o apoio difuso e específico (EASTON, 1968) com relação às instituições e ao governo, ou a avaliação e a necessidade de fortalecimento do capital social (Putnam, 1993).

Nesse sentido, no presente capítulo nos debruçaremos sobre esses aspectos relativos à cultura política, bem como sobre o papel das instituições informais do país que, como vimos, invocam tradições marginais dessa sociedade. Os fatores levantados extrapolam as variáveis institucionais, analisadas até aqui justamente porque compreendem aspectos subjetivos e, em alguns casos específicos, que atuam sobre a qualidade e sobre a estabilidade da democracia na Bolívia.

Dessa forma, veremos quais são as principais características da cultura política boliviana e as formas pelas quais ela se manifesta; apontaremos a participação extrainstitucional através dos protestos e das manifestações diretas; e o nacionalismo como um aspecto determinante sobre o comportamento político dos cidadãos, bem como um instrumento discursivo de agregação de interesses por parte do governo. Por último, o capital social será avaliado, principalmente, com relação à cooperação para o benefício mútuo, conforme definido por Putnam (1993), e, portanto, observará em maior medida a histórica tensão étnico-cultural e social no país, através da confiança, tolerância e do associativismo, de modo que nos permita fazer considerações sobre a convivência democrática dos bolivianos.

### **3.5 Extrainstitucionalidade**

Um primeiro aspecto dessa cultura política diz respeito à relação da população com o

sistema político e corresponde um tipo de comportamento muito presente nessa sociedade civil. Conforme já exposto, o país registra a maior proporção de cidadãos participantes de protestos na América Latina. Segundo a LAPOP (2012), 17,7% dos bolivianos já participaram de alguma mobilização de ruas. De acordo com dados da mesma pesquisa, entre 2003 e 2004, houve um pico de manifestações, no contexto que levou à queda do governo Sanchez de Lozada, até a convocação de novas eleições, em 2005, e uma retomada do aumento, a partir de 2008, com embates em torno da assembleia constituinte. Após esse período, a porcentagem de pessoas que participaram de um protesto público ainda aumentou de 11,4 pontos, em 2010, para 17,7, em 2012. Esses dados, que em 2014 baixaram para 15,8%, continuam de qualquer modo sendo os mais altos do continente e são corroborados pela frequência de protestos de diversos setores por todo o país.

Se procurarmos na bibliografia especializada a formatação cultural dessa pauta de comportamento, encontraremos relações com as tradições de democracia direta aprendidas por parte do movimento operário e, em maior medida, com as próprias instituições informais indígenas, estruturas territoriais de autoridade e tomada de decisão que remetem aos povos originários.

Contudo, para além do papel das tradições na configuração dessas inovações institucionais, cabe, para pretensões desse capítulo, interpretar essa pauta de comportamento tão enraizada nessa sociedade a partir da Teoria da Marginalidade, pela qual autores como Kowaric (1975) e Quijano (1978) sustentaram uma significativa relação entre a legitimidade das instituições e os protestos públicos. Ou seja, à medida que o cidadão confere maior legitimidade ao sistema e às instituições políticas, ele tem menor propensão a se sentir excluído desse espaço e recorrer às manifestações de tipo extrainstitucionais.

Então, se a participação em protestos, de um lado, revela um aspecto cultural eventualmente adjetivado de combativo dessa sociedade civil, também expõe um histórico descontentamento com o sistema político que não reconhece sua legitimidade em níveis razoáveis. Nesse sentido, em que pese a estabilidade institucional dos últimos anos e o significativo apoio ao governo atual, as práticas de manifestações, protestos, bloqueios de estrada e enfrentamentos permanecem em níveis altos. A influência da sociedade civil no campo de decisão, conforme exposta no capítulo anterior, é importante. Contudo, queremos ressaltar a alta frequência com a qual essas manifestações ocorrem na Bolívia e suas pautas de ação. As mobilizações diretas correspondem a uma característica tão presente nessa sociedade

que na memória histórica boliviana, muitas vezes a democracia é confundida com a própria mobilização (CUNHA FILHO, 2014). As guerras da Água (2000) e do Gás (2003) são os exemplos recentes mais significativos de convulsão social, em torno de temas nacionalistas, que mostraram a força dessa pauta de ação sobre a política institucional. As instituições de participação são em maior medida um produto dessas pautas tradicionais e essas mesmas instituições em pouco alteraram esse comportamento até aqui.

Assim a compreensão do comportamento político dos bolivianos nos permite entender as inovações nos mecanismos de participação através de dispositivos de consulta ou de iniciativa legislativa que transferiram mais poderes à sociedade civil e também nos permite sugerir um eventual potencial da incorporação dessas formas, na medida em que se mostrem mais capazes de lidar com eventuais crises no campo de decisão.

Estamos, então, diante de um fator ambíguo: de um lado, pode-se apontar para potencial de inovação e viabilidade dos mecanismos diretos institucionalizados pela democracia intercultural e, sobre esse ponto, o tempo dirá qual será o impacto desses instrumentos na resolução de conflitos e na melhoria da relação dos cidadãos com as instituições democráticas, enquanto de outro lado nos parece impossível não sugerir que a permanência dessa cultura de enfrentamentos, sendo a mais alta do continente Latino-Americano, tem a ver com uma certa debilidade e um risco para a própria estabilidade política — ainda que a participação em protestos tenha adesão daqueles cidadãos que se declaram mais interessados pela política (LAPOP, 2014). Enfrentar esse aspecto depende, em grande medida, de políticas capazes de otimizar o capital social do país, a fim de fortalecer a importância de mecanismos institucionais de decisão perante a sociedade civil.

### **3.6 Nacionalismo**

Conforme apontado no primeiro capítulo o nacionalismo boliviano tem seu desenvolvimento permeado por perdas territoriais em conflitos com os países vizinhos, com destaque para a Guerra do Pacífico (1879-1883) e para a Guerra do Chaco (1923-1935), nas quais a Bolívia foi derrotada pelo Chile, com quem o país mantém um permanente clima de animosidade, e pelo Paraguai, respectivamente.

Esses conflitos adquirem relevância especial frente a tantos outros em razão da importância da demanda marítima como instrumento de agregação em torno do orgulho

nacional, bem como da guerra contra o Paraguai — historicamente, apontada como o principal momento de tomada de consciência dos trabalhadores e camponeses envolvidos num conflito que resultou na expulsão da companhia norte-americana Standard-Oil do país, pouco tempo depois. A Guerra do Chaco foi, para muitos, um despertar simbólico do nacionalismo boliviano, conforme apontamos, bem como do indissociável anti-imperialismo que passaria a ganhar força entre os setores populares.

Nesse sentido, pontuaremos o nacionalismo como um segundo elemento importante dessa cultura política, bem como um fator com potencial de atuar sobre a estabilidade ou instabilidade institucional. Ele foi significativo em diversos momentos históricos apontados e inclusive sobre última renúncia presidencial, em 2003. Vale ressaltar que a crise política, naquele contexto, foi agravada pelo fato de que um projeto de exportação do gás natural, majoritariamente apontado como pouco vantajoso ao país, envolvia justamente o Chile, como intermediador logístico e os Estados Unidos como maior comprador.

Assim, indicaremos esse ideário através de três instrumentos discursivos fundamentais, os quais o governo atual utiliza como elemento agregador de interesses: a defesa dos recursos naturais, o anti-imperialismo e o orgulho nacional em torno da reivindicação por uma saída soberana ao mar contra o Chile.

A defesa dos recursos naturais é um primeiro instrumento discursivo nacionalista sobre o qual o MAS repousa com relativa tranquilidade. Talvez, o dado mais consistente sobre esse aspecto seja o resultado do referendo de 2004, no qual mais de 90% dos votantes manifestaram apoio à recuperação dos recursos naturais como propriedade do Estado. Além disso, como veremos mais à frente, a “relativa” nacionalização dos recursos naturais — ainda com participação de empresas estrangeiras — permitiu um aumento significativo de divisas ao Estado, multiplicando a capacidade de investimento público. Além disso, dado o caráter — que Mayorga (2014) trata por *moderado* — dessa nacionalização, pode-se dizer que houve uma bem-sucedida conciliação de interesses no país e praticamente não há argumentos contrários consistentes contra a nacionalização empreendida pelo MAS, tampouco qualquer oposição consistente das elites econômicas, que também se beneficiaram com essas transformações.

Nosso segundo instrumento discursivo, o anti-imperialismo, recentemente chamou a atenção, através de alguns discursos duros do presidente Evo Morales com relação à histórica ingerência dos interesses norte-americanos e dos organismos internacionais — sobretudo, do

Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial — nos rumos políticos e econômicos do país, além da defesa da folha da coca, frente à política de erradicação desse plantio levada a cabo pelos Estados Unidos. Contudo, ultimamente, esse discurso vem se desgastando em função de um suposto abuso do tema para justificar medidas tidas como autoritárias por parte do atual governo, brevemente apontadas no item anterior, ou como argumento para simplesmente rechaçar adversários políticos, que Evo Morales acusa de conspiradores imperialistas, com significativa frequência. Inclusive, em impasses com movimentos sociais que supostamente teriam agentes e interesses externos infiltrados ou fornecendo suporte financeiro, como fez no imbróglgio dos Tipnis, de 2012, ou mais atualmente após a campanha do “NÃO”, no referendo de 2016, acusando o papel desses interesses para impedir uma nova reeleição do atual presidente e *frear as transformações do país*. Outro argumento aponta para uma significativa incongruência entre o discurso anti-imperialista e a prática do atual governo, já que o que se vê é uma atuação relevante do Banco Mundial no país, com projetos de desenvolvimento em parceria com o Estado boliviano, além de uma política econômica frequentemente enquadrada como ortodoxa.

Já a demanda marítima é um terceiro elemento que se relaciona mais diretamente com o orgulho boliviano e que, por essa razão, mobiliza posições políticas distintas no país em torno de uma questão comum contra um país vizinho. Esse litígio que perpassa praticamente toda a história das relações entre a Bolívia e o Chile, desde 1900, com diversas discussões bilaterais, foi retomado, em 2013, pelo atual governo, junto ao Tribunal Internacional de Justiça. Essa questão é importante porque diz respeito a um mal-estar que ainda se reproduz nessa sociedade. Acredita-se que a perda do mar tenha impacto no desenvolvimento econômico do país, além de “causar um sentimento de frustração e humilhação com relação ao país vizinho” (ORTEGA, 1973, p. 178). Estamos, portanto, diante um excelente catalisador dos sentimentos nacionalistas do país e de um instrumento de agregação de interesses para o atual governo como vindo sendo utilizado.

Em suma, o nacionalismo na Bolívia indubitavelmente relaciona-se a uma demanda de alta agregação e de um ideário que identificamos ter três aspectos fundamentais, articulados pelo governo atual. Enquanto sustentado nele mesmo, isto é, enquanto esse ideário se mostrar necessário para o desenvolvimento do país e, além disso, sustentar-se através do MAS como seu principal articulador, o nacionalismo boliviano atua com mais força a favor do partido de governo e da estabilidade institucional. Já uma eventual mudança no poder político que desagrade os setores populares nesse aspecto ou a desarticulação desses interesses para fora

do governo, podem sugerir exatamente o contrário. Por fim, não é demais ressaltar novamente o papel significativo do atual presidente ao personalizar esses temas e, portanto, a fragilidade desse aspecto.

### **3.7 Capital social e convivência democrática**

Se tivemos sucesso até aqui em apontar algumas características do processo de democratização na Bolívia, é bem provável que o leitor concorde conosco em relação à importância de esforços políticos para a otimização do capital social dessa sociedade, definido por Putnan (1993) como “redes, normas e confiança, que permitem a ação e a colaboração para benefício mútuo”. Podemos chegar a tal conclusão analisando as pautas de comportamento da população com relação ao sistema político, bem como os baixos níveis de apoio e de legitimidade do sistema político já apresentados, ou ainda observando as pautas de convivência entre os cidadãos.

Primeiramente, queremos enfatizar a tensão étnico-cultural e geográfica que existe no país e o seu papel nesse processo de democratização. A ideia de capital social proposta como chave analítica certamente é mais abrangente, contudo, na Bolívia, está relacionada em grande medida com as diferenças internas e com a problemática convivência democrática dos bolivianos, representada aqui através dos níveis de confiança interpessoal, associativismo, tolerância e discriminação, que acreditamos atuar sobre a solidez das instituições democráticas no país. Assim, defendemos que tanto a formação desses aspectos tem causas históricas, como dependem desejavelmente de instituições e políticas públicas capazes de otimizar esse capital social.

Dessa forma, estamos diante de uma sociedade pouco integrada e desarticulada, a qual foi objeto de estudo de diversos trabalhos, como os de Zavaleta Mercado (1982, 1986) que se propuseram a revelar a coexistência de dois universos, indígena e ocidental, bem como as relações entre o tradicional e o moderno combinados ao relativo isolamento físico entre diferentes regiões, dificultando o alcance e a legitimidade do Estado no país.

A tensão étnico-cultural se inscreve nessa formação e tem raízes nas revoltas coloniais. Conforme o exposto, a questão indígena foi colocada com mais força pela primeira vez nessa república no contexto da Revolução de 1952, ganhando ainda mais impulso em função das próprias limitações dessa experiência, acusadas por uma geração de líderes e

intelectuais, em grande medida, dentro do movimento Katarista, surgido em 1970, que problematizaram a questão com maior profundidade e atuaram politicamente com a formação de partidos e guerrilhas. Em reação após os anos 1990, houve o desenvolvimento de movimentos contrários ao indigenismo, como o expressivo *Movimiento Nación Camba de Liberación*, do departamento de Santa Cruz, que defende a soberania sobre um território e uma cultura que se diz alheia aquela da região andina.

Esse embate se traduziu em enfrentamentos sociais entre grupos sociais e étnico-culturais, bem como numa histórica indisposição racial e regional, entre departamentos ocidentais ou do altiplano, de maioria indígena (La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Potosi, and Oruro), e orientais (Santa Cruz, Pando, Beni e Tarija), nas chamadas planícies, com presença significativa de mestiços e brancos.

O referido mal-estar voltou a ganhar relevância com a ameaça separatista dos departamentos orientais, no contexto de crise social que antecedeu a assembleia constituinte de 2009. Os conflitos assumiram um caráter eminentemente racista e foram violentos em diversas ocasiões, com mortos, feridos e humilhados<sup>12</sup>. Após o rechaço à nova CPE, ainda havia o interesse das elites orientais pelos recursos naturais em seus territórios, que em grande medida eram reclamados com força naquele momento pelo governo central, a fim de deter a maioria sobre as divisas provenientes da exploração do gás e do petróleo, principalmente.

Todo o exposto até aqui favoreceu uma gradativa evolução dos níveis subnacionais através de um processo de descentralização, concomitante à manutenção do Estado Unitário, que fortaleceu os municípios num primeiro momento (1994), e mais tarde os departamentos, bem como autorizou o desenvolvimento das chamadas autonomias, com um significativo aumento de competências, mediante a conversão de diversos níveis. Mais do que isso, houve a adoção de instituições étnico-culturais de representação e participação e o reconhecimento de práticas que permaneceram marginais ao sistema político durante um longo período.

Nesse sentido, é possível autenticar o papel dos costumes e dessa cultura política, tanto quanto os esforços institucionais que direta ou indiretamente tiveram ou detiveram o potencial de atuar sobre os níveis que pontuaremos em seguida, para indicar seus eventuais avanços e limitações. Dessa maneira, o capital social e a convivência democrática no país serão verificados a partir dos níveis de confiança, tolerância, discriminação e associativismo

---

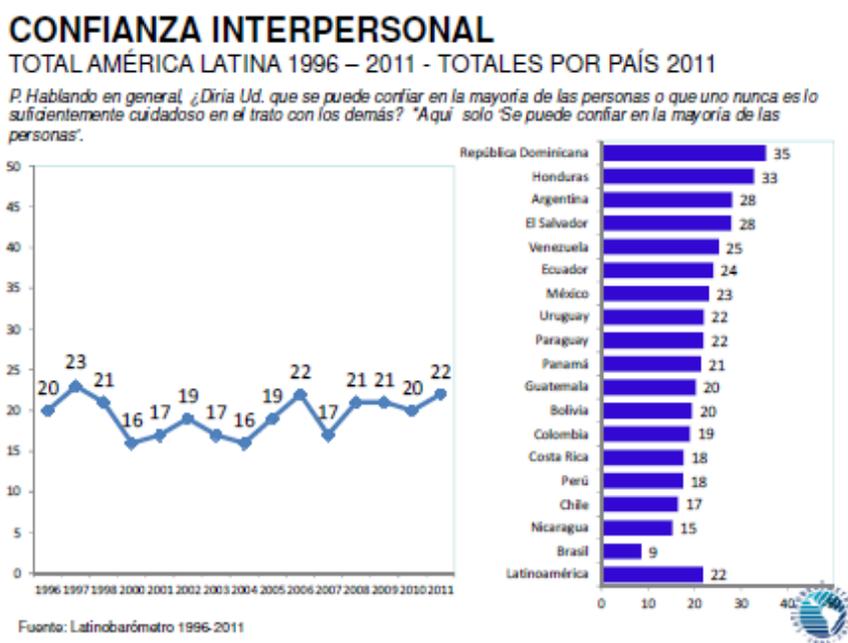
<sup>12</sup> Uma referência ao 28 de maio, em Sucre, e ao Massacre de Pando, no mesmo ano, relatados no primeiro capítulo.

e, portanto, dirão respeito ao apoio difuso dos cidadãos a alguns valores democráticos caros a essa sociedade.

Um primeiro aspecto, a confiança foi refinada por Moisés (2010) como um recurso de suma importância para o funcionamento das sociedades que pode se referir tanto à legitimidade das instituições democráticas e do sistema político, os quais, conforme apontamos anteriormente, se mantêm em níveis baixos a despeito de uma melhora em relação a 2012, como à confiança interpessoal, sendo este um dos principais indicadores do comportamento cívico, à medida que reforça a ação coletiva e minimiza os comportamentos individualistas (Putnam, 1993).

A confiança, nesse sentido, relaciona-se tanto à obediência às leis, como à tolerância e ao associativismo — inversamente, no último caso, conforme será tratado em seguida. Assim, os níveis de confiança interpessoal no país são críticos, relacionados na casa dos 20 pontos pelo Latinobarômetro (2011), conforme o quadro abaixo:

**Gráfico 9.** Confiança interpessoal



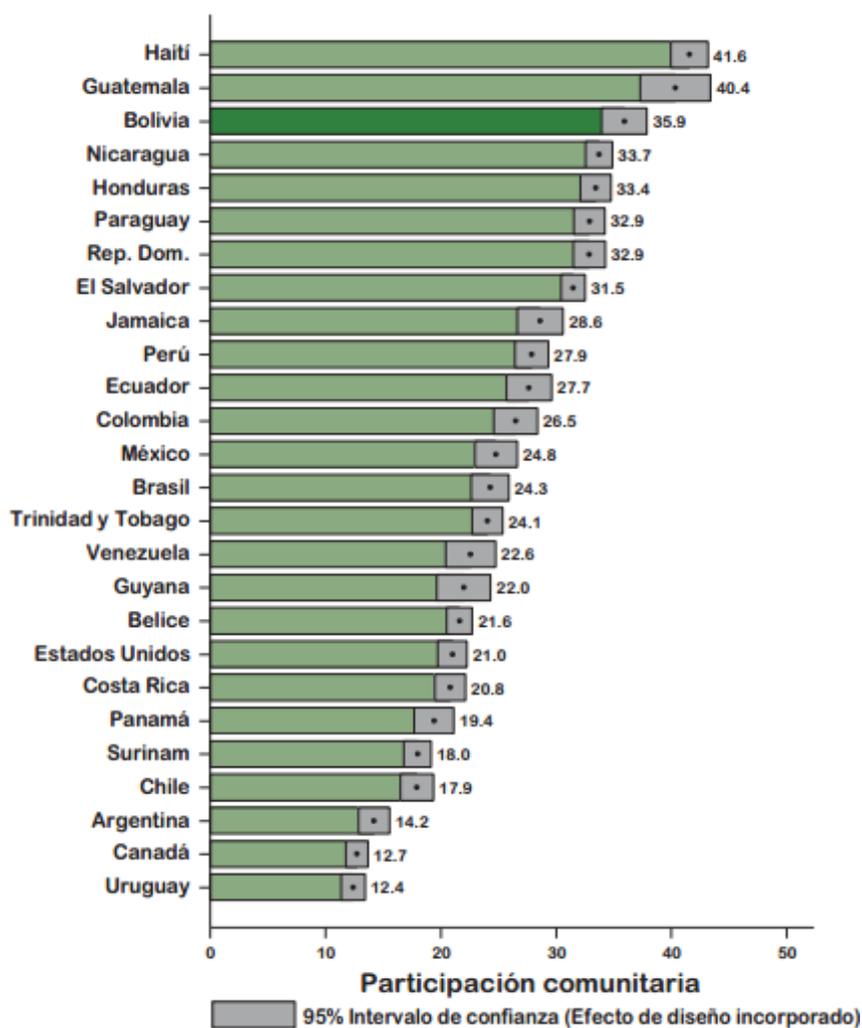
**Fonte:** Latinobarômetro (2011)

Já o associativismo da sociedade boliviana é emblemático à medida que tem um desenvolvimento antigo e tradicional de participação em organizações locais e comunitárias de deliberação, tais como as *asambleas* e os *cabildos*, no mundo camponês, e nas áreas urbanas com destaque para associações de bairros e gremiais fortalecidas pela *Ley de*

*Participación Popular*, de 1994, além dos tradicionais sindicatos.

Nesse sentido, primeiramente importa dizer que o país tem altos níveis de participação comunitária e de engajamento dos cidadãos com questões locais conforme o gráfico:

**Gráfico 10.** Participación comunitaria na América Latina



**Fonte:** LAPOP (2012)

Os altos níveis desse associativismo, contudo, estão relacionados aos baixos níveis de apoio ao sistema político do país e de confiança, já que em grande medida suas pautas visam a influenciar o sistema político por meio de métodos informais ou extrainstitucionais, já discutidos. De todo modo, é preciso reconhecer os esforços de flexibilização das instâncias de participação institucional que, iniciados em 1994 com a *Ley de Participación Popular* e fortalecidos, em 2004, com a *Ley de Agrupaciones Ciudadanas e Pueblos Indígenas*,

autorizaram essas organizações a concorrerem em eleições, mediante o cumprimento de algumas exigências burocráticas e organizacionais, incentivando, principalmente, a participação em nível local.

A participação em associações cívicas revela o caráter comunal da cultura política e do capital social boliviano que se relaciona com a confiança interpessoal na direção oposta à esperada pela teoria, como observou Rennó (2001). Assim, o aumento dos níveis de confiança interpessoal sugere um ambiente de maior confiança mútua e a menor necessidade de participar de associações para pressionar o campo de decisão. Voltamos a insistir, portanto, na necessidade de tradução do associativismo boliviano em bancadas legislativas compostas de organizações de representação, regionalmente articuladas, capazes de atuar dentro das vias formais, a fim de otimizar os controles contramajoritários e de amenizar a multiplicação de corporativismos com atuação fora do sistema político que podem desestabilizar ou mesmo chantagear a tomada de decisão. Conforme os dados já colocados, as expectativas nesse sentido podem ser consideradas tanto boas, se observamos o aumento na participação dos cidadãos em partidos políticos, como ruins, na medida em que também há um movimento de queda na confiança com relação a eles. De todo modo, fortalecer instituições plurinacionais e formais de representação e participação sobre os mecanismos informais de fazer política, mesmo que incorporando-os, como fez a nova CPE, parece ser um esforço importante para a consolidação dessa democracia.

Outro aspecto, a tolerância diz respeito ao grau em que os cidadãos respaldam os direitos civis e políticos de seus concidadãos, mesmo com os quais não estejam de acordo (LAPOP, 2014). Um risco comumente apontado sobre os baixos níveis de tolerância se referem à centralização da autoridade a favor de grupos hegemônicos e, nesse sentido, a história recente da Bolívia foi ilustrativa do desenvolvimento de uma profunda crise social, com enfrentamentos diretos entre indígenas e mestiços, bem como entre departamentos ocidentais e orientais, com a ameaça de um suposto *Estado Indígena* com a chegada do MAS ao poder, como temia parte da oposição.

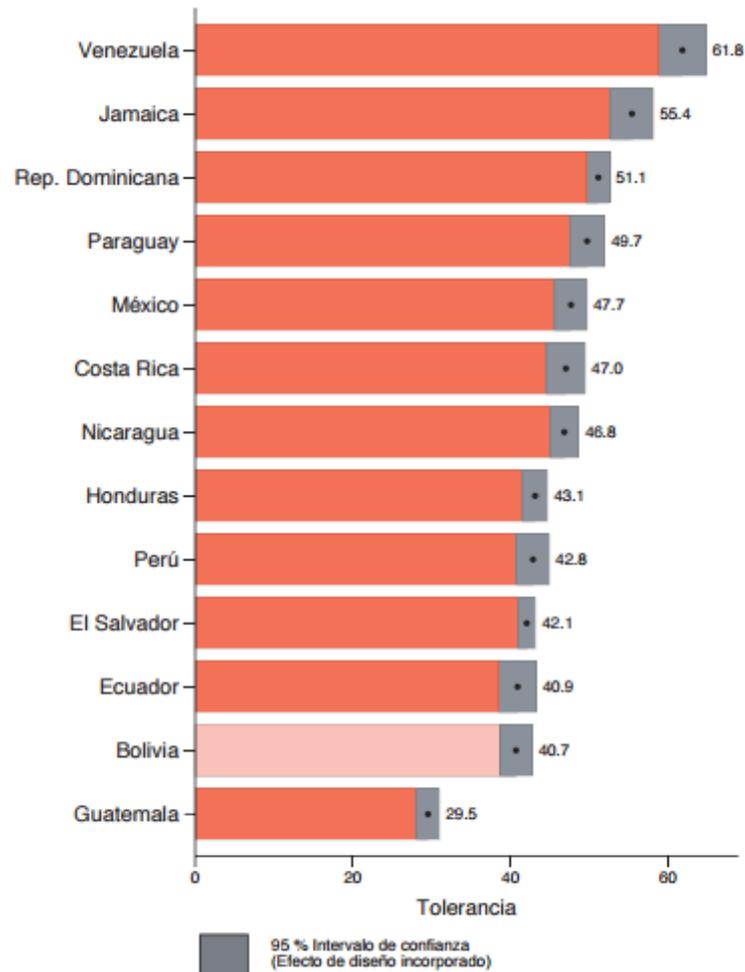
Ao contrário, esse governo se mostrou significativamente conciliatório. De todo modo, a despeito da estabilidade atual conquistada nos últimos anos, os níveis de tolerância medidos pela LAPOP, entre 1998 e 2014, ainda preocupam:

**Tabela 3.** Evolução do índice de tolerância, 1998-2014

Año	Media	Error estándar	Intervalo de confianza	
1998	41.4	0.4	40.5	42.2
2000	44.0	0.5	42.9	45.0
2002	41.3	0.5	40.4	42.2
2004	41.7	0.5	40.8	42.7
2006	43.9	0.5	42.9	44.8
2008	43.0	0.5	42.0	44.0
2010	47.2	0.5	46.2	48.1
2012	44.7	0.5	43.8	45.6
2014	40.7	0.5	39.8	41.6

**Fonte:** LAPOP (2014)

Os níveis de tolerância se mantiveram relativamente estáveis (entre 40 e 44 pontos) e alcançaram seu patamar mais baixo em 2014, conforme dados que compreendem os últimos 16 anos. Ainda, se olharmos para as informações do mesmo ano, em perspectiva comparada, notaremos, além dos baixos níveis regionais, que a Bolívia pode ser considerada a segunda colocada em intolerância entre os países relacionados:

**Gráfico 11.** Tolerância política na América Latina

Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP; Datos Preliminares 2014

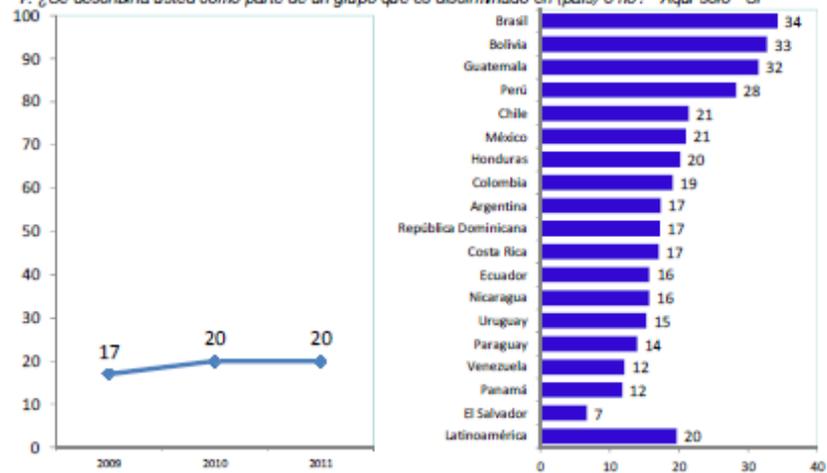
**Fonte:** LAPOP (2014)

A discriminação é outro aspecto importante que se relaciona à tolerância e à própria viabilidade da democracia. Nesse sentido, dados de 2011 apontam para os níveis, bem como para o caráter desse problema na Bolívia, que passa pela discriminação de gênero, em grande medida, mas principalmente pelo problema racial ou étnico-cultural. Este assunto será representado através dos três gráficos subsequentes:

**Gráfico 12.** Você se descreveria como parte de um grupo discriminado

**SE DESCRIBIRÍA UD. COMO PARTE DE UN GRUPO DISCRIMINADO** TOTAL AMÉRICA LATINA 2009 - 2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. ¿Se describiría usted como parte de un grupo que es discriminado en (país) o no? \* Aquí solo Sí



Fuente: Latinobarómetro 2009 - 2011

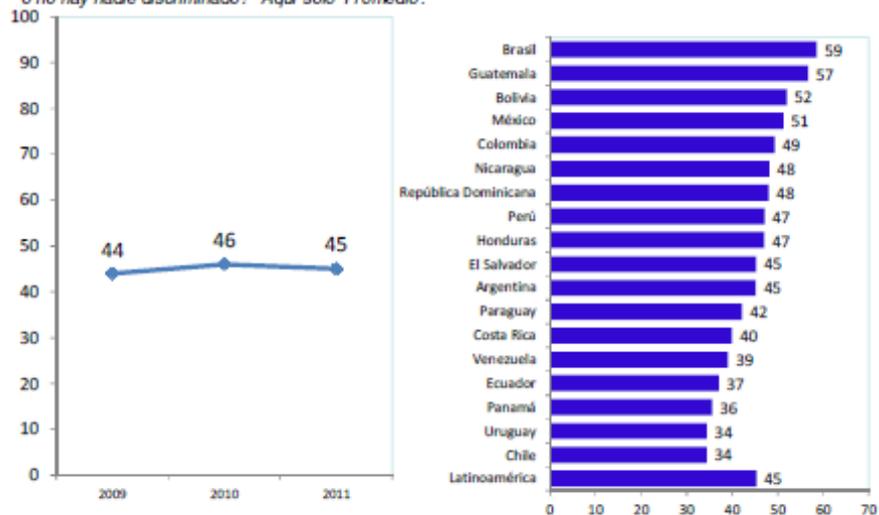
Fonte: Latinobarômetro (2011)

**Gráfico 13.** Escala de discriminação

**ESCALA DE DISCRIMINACIÓN**

TOTAL AMÉRICA LATINA 2009 - 2011 - TOTALES POR PAÍS 2011

P. Imagine que el total de (nacionalidad) son 100 ¿Cuántos de esos 100 cree usted que son discriminados o no hay nadie discriminado? \* Aquí solo 'Promedio'.



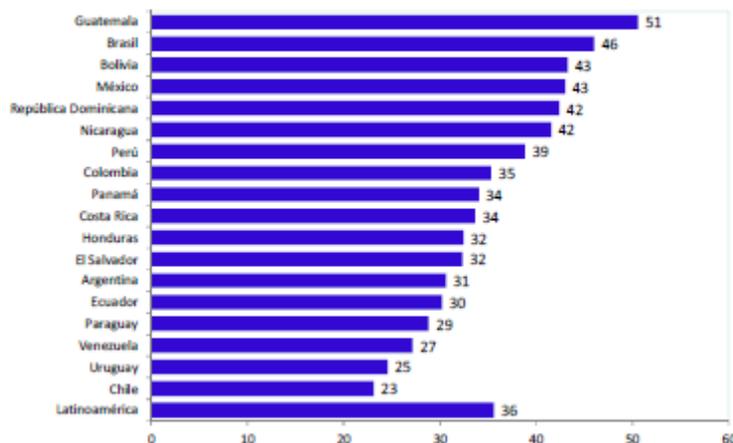
Fuente: Latinobarómetro 2009-2011

Fonte: Latinobarômetro (2011)

**Gráfico 14.** Escala de discriminação por raça

### ESCALA DE DISCRIMINACIÓN POR RAZA TOTALES POR PAÍS 2011

P. Imagínesse que el total de (nacionalidad) son 100 ¿Cuántos de esos 100 cree usted que son discriminados por raza o no hay nadie discriminado por raza? \*Aquí solo 'Promedio':



Fuente: Latinobarómetro 2009-2011

**Fonte:** Latinobarômetro (2011)

Os dados apontam para níveis preocupantes em relação ao continente e para o destaque da Bolívia, acenando entre os níveis mais altos em todos os casos. Além disso, observa-se uma discriminação relevante no país em função da raça, que mais uma vez sugere a tensão étnico-cultural como uma estrutura limitante para o desenvolvimento da democracia. Nesse sentido, a despeito de instituições e políticas públicas afirmativas contra o racismo e a favor da inclusão étnico-cultural inseridas no pressuposto de reconhecimento, convivência e articulação do *pluralismo político e cultural* dentro do *processo integrador do país* (CPE, 2009), propostas pelo Estado Plurinacional, ainda não é possível apontar avanços substantivos nesses aspectos. De todo modo, é preciso ter em conta a permanência ao longo do tempo e a lenta transformação dessas pautas de comportamento, a qual depende em grande medida da consolidação do próprio Estado Plurinacional como horizonte simbólico e institucional de integração.

Por fim, defendemos que o processo de democratização na Bolívia sofre, em grande medida, em função das tensões decorrentes do racismo e da discriminação presentes nessa sociedade, com consequências fundamentais porque, como alertou Dahl (2012, p. 113), “a junção de grupo étnico ou região com subculturas regionais cria uma nação incipiente cujos representantes clamam por autonomia, e mesmo por independência”. Ademais, a despeito de

inovações institucionais e de uma significativa ampliação da representação e da participação, a alta informalidade da participação política — que extrapola a própria democracia enquanto um conjunto de regras razoavelmente aceitos — atua em desfavor da convivência democrática e do fortalecimento institucional.

### **3.8 Desenvolvimento econômico e social**

O desenvolvimento econômico e social é um tema importante para um dos países mais pobres e desiguais da América Latina como é a Bolívia. Ademais, há um debate acadêmico interessante em torno da relação desses aspectos e de fatores como o nível de industrialização, distribuição de riquezas e desigualdades regionais com processos de democratização e com a estabilidade institucional indicado por Lipset (1959) e refinado por outros autores como Dahl (1972). Essa relação — de que um certo nível de desenvolvimento econômico e de modernização fosse uma condição para a institucionalização da democracia — ganhou subvariáveis de maior ou menor força e foi contestada, quando não, invertida. Nesse sentido, Putnam (1993), por exemplo, defendeu que o desenvolvimento do capital social atua, em maior medida, sobre o progresso econômico e social já que propicia um sistema de confiança mútua, confiança nas instituições e viabiliza ações coordenadas na sociedade. Por essa razão esses e outros autores veem altos níveis de desigualdade social como um fator limitante para o desenvolvimento da confiança.

Passaremos por alguns aspectos econômicos e sociais, em seguida, através de um breve panorama estrutural e atualizado com dados e indicadores que nos permitam apontar para o desempenho das instituições no enfrentamento de questões substanciais caras ao país, mas também, para a relação do momento econômico com o apoio específico ao governo atual, com grande peso sobre a estabilidade política.

A economia boliviana, em primeiro lugar, alimenta a tensão departamental e regional previamente exposta, sendo predominantemente rural e mais pobre na parte andina baseada na mineração e no cultivo da coca, principalmente, enquanto nos departamentos orientais há um ambiente de maior prosperidade econômica e integração com o capitalismo moderno — principalmente, em função da disponibilidade de petróleo e gás natural, além de um parque agroexportador mais sofisticado. Essa configuração acirra a cisão entre os dois universos existentes no país: comunitário e indígena, de um lado, e de outro, mestiço e mais integrado à economia de mercado internacional e com a vida ocidental. Conforme já discutido, essa tensão ganhou projeção entre 2006 e 2009 com a ameaça separatista de alguns departamentos

da meia-lua e foi amenizada mediante negociações durante a assembleia constituinte que definiram as autonomias departamentais, atendendo ao reclamo de algumas elites locais. Assim, é possível já pontuarmos o potencial das desigualdades econômicas regionais em acirrar os ânimos entre regiões que disputam recursos — afinal, o peso dos departamentos orientais sobre os recursos do governo central é quase imprescindível para o projeto atual.

Harmonizar esses interesses, portanto, é um primeiro elemento importante para essa estabilidade política. Como se viu, as reivindicações regionalistas foram recentemente bem amenizadas pelo atual governo que, em 2014, venceu as eleições presidenciais nos departamentos opositores, com exceção de Beni. Contudo, o próprio processo de fortalecimento dos níveis subnacionais e o reconhecimento de prerrogativas aos governos locais sobre seus territórios apontam para a possibilidade de novos impasses, como foi o Tipnis (2012), em maior medida. Ademais, como atestam os próprios dados apresentados no item anterior — confiança, tolerância e a discriminação —, a convivência democrática fora das arenas representativas se mantém preocupante.

Já o modelo econômico atual, em alguma medida, se trata de uma reação à política econômica implementada nos anos 1980 e com maior intensidade nos anos 1990, através dos governos do MNR e da ADN, de redução do Estado e abertura para o capital estrangeiro, que passou a atuar desde a prestação de serviços básicos, como o abastecimento de água até a exploração dos hidrocarbonetos. A debilitação dos trabalhadores e dos setores populares provocou uma profunda crise política e social e o acirramento de uma forte demanda nacionalista e intervencionista do Estado na economia.

O MAS procurou corresponder a essas aspirações com a nacionalização de setores estratégicos e a implementação de um modelo econômico que pressupõe um novo tipo de relação com a natureza e com a economia, sob influência de um ideário indígena e ecológico. O modelo foi chamado tanto de Socialismo Comunitário, como de Capitalismo Andino Amazônico, pelo mentor e vice-presidente Álvaro Garcia Linera, que justificou

“La construcción de un Estado fuerte que regule la expansión de la economía industrial, extraiga sus excedentes y los transfiera al ámbito comunitario para potenciar formas de autoorganización y de desarrollo mercantil propiamente andino y amazónico, evitando que lo moderno exprima y quite todas sus energías a lo comunitario, potenciando su desarrollo autónomo” (Le Monde Diplomatique, Janeiro de 2006).

Contudo, como mostrou o conflito do Tipnis, em 2012, com o impasse que opôs a

preservação de um território indígena frente aos intentos de construção de uma estrada que, sob alegação do governo otimizaria a infraestrutura e o escoamento de produtos no país, a conciliação dessas duas perspectivas — desenvolvimentista e comunitária — não é nada simples. Ademais, as críticas ao modelo econômico implementado ocorrem de ambos os lados. Aponta-se tanto para um suposto caráter conservador da nacionalização e dos investimentos sociais por parte de uma esquerda ao governo em gestação, como, do lado mais propriamente indígena, para o desrespeito dos valores ecológicos e comunitários na prática, em favor do desenvolvimentismo estatal.

Outro ponto latente são as limitações decorrentes da irrisória diversificação produtiva nos últimos anos, que limita a autonomia do Estado e a manutenção das inversões públicas atualmente realizadas frente às flutuações do mercado internacional. O principal esforço do governo para enfrentar essa questão passa pelo Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Bolívia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" que articula uma série de metas, entre as quais estabelecidas pelo Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Bolívia. Esse último foi aprovado em 2013 e é dividido em duas fases (2014-2019) e (2020-2025) que separam um processo de planejamento e fortalecimento e outro de aprofundamento.

Em linhas gerais o plano busca articular governo, universidades públicas – que controlam a maior parte do conhecimento científico na Bolívia –, além de alguns centros privados. Busca-se estabelecer um sistema descentralizado de identificação de demandas e potenciais regionais por meio de agentes específicos, construção de incubadoras e o fortalecimento da produção e difusão científica. O conhecimento e as demandas dos povos indígenas pela primeira vez foram relacionados paralelamente ao conhecimento tradicional como um potencial de inovação e a fim de dar identidade ao desenvolvimento de capacidades do país.

A maior participação do Estado sobre as divisas da exploração dos recursos naturais otimizou a saúde financeira: a inversão pública aumentou sete vezes entre 2005 e 2014. O PIB nacional tem uma das maiores taxas de crescimento na região nos últimos anos, entre 5 e 6% ao ano, enquanto o PIB *per capita* triplicou entre 2005 e 2014, segundo dados do Ministério da Economia. A atual gestão macroeconômica e fiscal do país vem sendo elogiada pelos mesmos organismos e agências que *a priori* não teriam boa relação com o governo, como o FMI, o Banco Mundial e agências de classificação de risco. As reservas internacionais

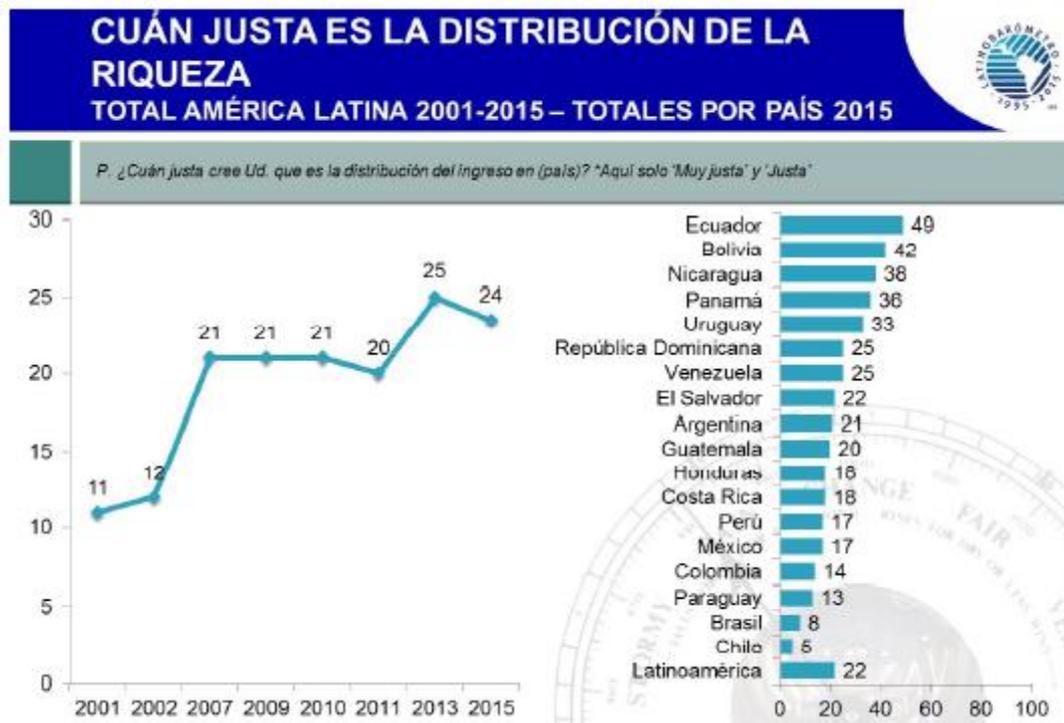
do país tiveram um aumento de 50%, alcançando 15 bilhões do PIB em 2014, segundo o Banco Central, e atualmente são as maiores do continente, em relação ao PIB, o que dá uma relativa margem de atuação do governo frente a eventuais crises econômicas.

A economia, nesse sentido, facilitou a melhoria dos indicadores sociais através de políticas públicas redistributivas e investimentos em setores fundamentais. Um relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), de 2012, aponta o país como o que mais reduziu a pobreza na região. Dados governamentais mais atualizados apontam para uma queda no índice de pobreza extrema de 38%, em 2005, para cerca de 17%, em 2014. A distribuição de terras teve um avanço de 42%, entre 2005 e 2010, após a *Ley de Reconducción de la Reforma Agrária*, de 2006, segundo dados do Instituto Nacional de Reforma Agrária, criado em 1953. A educação também apresenta avanços, tendo sido o país declarado livre do analfabetismo pela Unesco, em 2014, além de baixar significativamente os níveis de deserção escolar, mediante programas de remuneração com incentivos à frequência e à excelência em algumas áreas. Assim, os aspectos econômicos e sociais que, certamente, vão além dos que foram apresentados até aqui — e que merecem análises mais específicas —, são significativos para o enfrentamento das debilidades e das tensões do país, bem como para a otimização do capital social dessa sociedade, a fim de amenizar os riscos advindos dessas disparidades.

Além de atuar sobre as condições materiais capazes de otimizar a cultura democrática e sobre o processo de democratização no longo prazo, os indicadores econômicos e sociais atuam sobre as percepções dos cidadãos com relação ao governo no curto prazo, ou seja, tem boa relação com o apoio específico que os cidadãos conferem ao processo político atual, que, como apontamos, se mantém alto nos últimos anos, marcado pela popularidade do presidente Evo Morales e pela personalização do governo.

A percepção sobre a distribuição de riquezas do país avançou de 33%, em 2013, para 42%, em 2015, e conforme mostra o gráfico abaixo é uma das mais altas do continente, ficando atrás apenas do Equador.

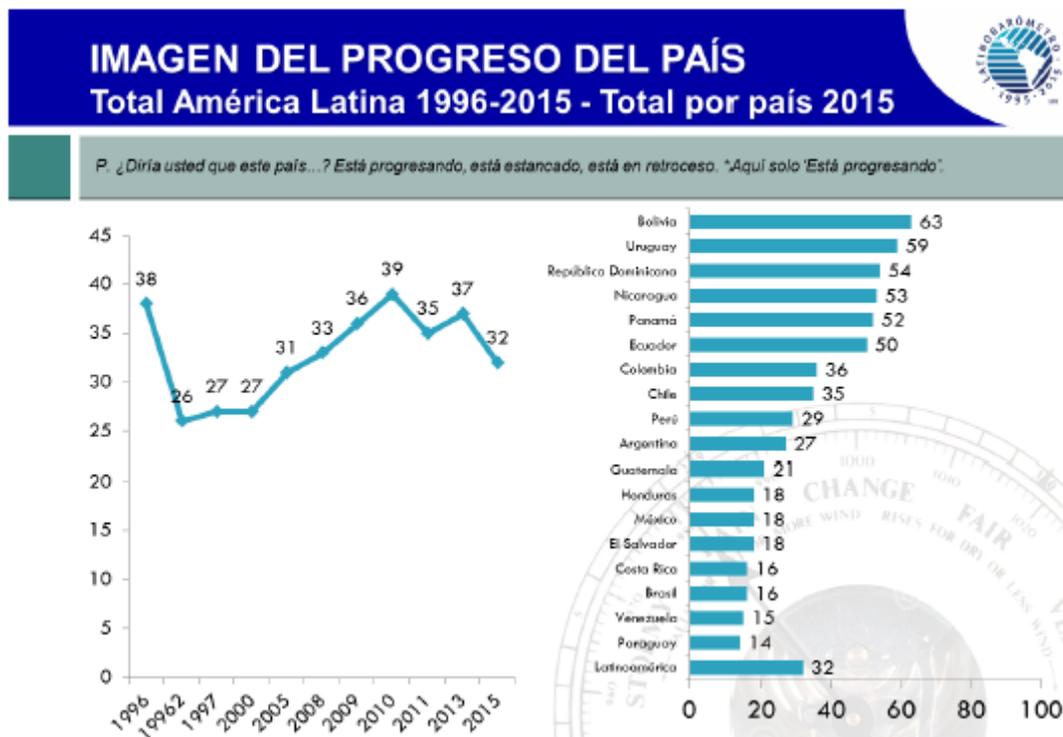
**Gráfico 15.** Percepção sobre a distribuição da riqueza na América Latina



**Fonte:** Latinobarômetro (2015)

Ainda, dados sobre a percepção do progresso do país colocam a Bolívia em primeiro lugar. O indicador aumentou de 45% em 2013 para 63% em 2015.

Gráfico 16. Percepção o progresso do país na América Latina



**Fonte:** Latinobarômetro (2015)

Enfim o desempenho econômico e social e o otimismo decorrente do bom momento que atravessa o país explica, em grande medida, os níveis de apoio específico ao governo que ademais, têm fortes elementos simbólicos como já colocamos, e são importantes para esse processo de democratização porque possibilitam ao Estado maior capacidade de investimento em políticas públicas diversas. Por outro lado, são frágeis diante do caráter primário e da conseqüente vulnerabilidade dessa economia, bem como das incipientes transformações sociais que, se foram capazes de enfrentar a miséria no país, ainda atuam num terreno de significativa desigualdade de oportunidades.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho espera, de um lado, ter sido capaz de explicar a influência de determinados aspectos históricos e ideacionais que atuaram sobre a configuração do Estado Plurinacional. Isso porque a histórica instabilidade do país radica em tensões internas étnico-culturais fundamentais bem como também políticas, econômicas e sociais, e nesse sentido, buscamos elencar algumas condições gerais de estabilidade ou instabilidade institucional. De outro lado, esperamos demarcar alguns avanços parciais que devem ser otimizados e quais são os pontos críticos desse processo de democratização.

Compreender a atual estabilidade política da Bolívia não é tarefa simples. Não obstante que o Estado Plurinacional, como desenho institucional, tenha um desenvolvimento que remonte em maior medida às reformas iniciadas em 1994, que fomentaram a participação e o desenvolvimento político local e projetaram demandas fundamentais para a compreensão do momento atual, a eleição de Evo Morales (2005) e a possibilidade de uma assembleia constituinte acentuaram em grande medida as diferenças internas do país. Como colocamos, as tensões regionais, étnico-culturais e econômicas que marcam a sociedade boliviana sobrevieram com força e criaram um belo teste de fogo para o novo governo até 2009. Esse foi um momento emblemático porque expôs as principais fraturas dessa sociedade e colocou o governo diante de uma profunda crise social e política, bem como da ameaça de divisão literal do país por iniciativa de alguns departamentos orientais. Esse impasse conflituoso foi, enfim, conciliado: primeiro, dentro da própria assembleia, com concessões a favor de ambos os lados, e seguiu-se amenizada até o presidente sair vitorioso em 8 dos 9 departamentos do país nas últimas eleições e ver sua popularidade figurar como uma das mais altas do continente.

Após essas, outras crises episódicas ocorreram e testaram tanto os novos mecanismos formais de participação tais como o de *revocatória de mandato* (2008), *consulta prévia* (2012), ou o próprio referendo constitucional (2015), embora esse último tenha sido convocado sobretudo por força da maioria legislativa do partido de governo, sendo rejeitada pela população a emenda constituição que regularia a possibilidade de 2 mandatos consecutivo para os presidentes. Ainda, os mecanismos informais de participação mostraram sua força (2010, 2012) em forma de protestos, e seguem atuando de forma relativamente organizada fora do âmbito legislativo em negociação com o governo, por meio da CONALCAM. Nesse quadro observamos que a hegemonia política do MAS depende de

constante manutenção e negociação com os movimentos e organizações sociais de um lado, e com as próprias elites econômicas de outro, o que por sua vez vem sendo realizado com significativo sucesso pelo governo atual – sobretudo se levarmos em conta a radicalidade com a qual esse governo se anunciou em 2005, levando a cabo diversas nacionalizações.

Assim, as recentes transformações na democracia boliviana não podem ser subestimadas, se levarmos em conta a inclusão formal de setores historicamente marginalizados, o fortalecimento de mais níveis de gestão com novos critérios de representação e participação e os efeitos sobre a renovação de elites pela distribuição de poder. Como vimos o país alcançou patamares históricos de participação de mulheres, indígenas e da população nos processos políticos recentes, além de inovações institucionais para a resolução de impasses por meio de consulta à população. Os governos locais se fortaleceram contando com duas possibilidades de regime de competências nos municípios e departamentos. Ainda, com a nova constituição autorizou-se a formação de Regiões e Autonomias Indígenas *Originário-Campesina*, com a criação de mais níveis subnacionais.

Há ainda uma significativa inclusão substancial através de programas sociais e políticas públicas financiados pelo expressivo aumento de arrecadação do Estado. Ainda que não tenhamos aprofundado ou esgotado tantas dimensões, de modo que para fazê-lo seja preciso avaliar as políticas públicas setoriais, importa ressaltar o a erradicação do analfabetismo ou na redução da miséria, por exemplo, bem como a emergência de uma nova classe média no país. De outro lado uma limitação fundamental passa pelo fato de que o aparelho produtivo do país foi pouco diversificado nos últimos anos e a economia mantém seu caráter primário, e, portanto, com menor autonomia diante das flutuações de preço no mercado internacional. Assim, não se pode desprezar o peso da conjuntura sobre a avaliação dos cidadãos sobre o governo atual, bem como o potencial de uma crise econômica em desestabilizar o apoio e a sustentação política. A atual sustentação se deve, não só, mas em grande medida ao momento econômico e social, com melhorias em diversos indicadores e no próprio juízo da sociedade com relação ao governo, o que por sua vez favorece a manutenção do projeto político implementado. Mesmo diante da vulnerabilidade de uma economia predominantemente primária e dos riscos sobre a manutenção de patamares jamais registrados de investimento público no longo prazo, o papel promotor do desenvolvimento, atualmente desempenhado pelo Estado através do governo central tem significativo respaldo popular porque impacta na percepção da população sobre o desenvolvimento do país.

Também é preciso mencionar a relevância da revolução simbólica significada com a eleição de Evo Morales, um camponês e indígena como a expressão de dois grupos historicamente marginalizados —, e a definição de um governo com ampla participação dos movimentos sociais ao redor do partido de governo. A força do presidente e seu partido, nesse sentido, radicam tanto nessa simbologia que frequentemente conclama uma suposta refundação do Estado, bem como no apoio de diversos setores sociais organizados em torno e dentro do partido de governo. Então a capacidade de resolução de impasses foi otimizada tanto pelas inovações institucionais, que conferem maior segurança, como pela habilidade do governo em dialogar com os movimentos sociais, incorporando-os no governo ou simplesmente negociando impasses pontualmente.

Este articula diversas demandas e organizações e é o protagonista de um nacionalismo em alta, através das nacionalizações e de um discurso ora anti-imperialista, sobretudo crítico aos Estados Unidos, ora de mobilização do orgulho nacional em torno de questões latentes, como a demanda marítima junto ao Chile. Contudo, tal sustentação simbólica, bem como a conciliação de interesses, depende, em grande medida do carisma de Evo Morales e até aqui não foi definida uma alternativa a tal liderança. Assim, esse personalismo é naturalmente frágil, bem como a hegemonia legislativa do MAS favorece eventuais tendências autoritárias para a manutenção do poder já que os controles institucionais são escassos —realizados em maior medida pelos movimentos sociais através da CONALCAM e nas ruas por meio de manifestações e protestos. Os últimos, embora ainda sejam frequentes não adquiriram proporções ou força suficiente para colocar em risco a estabilidade institucional desde 2008, mas o fato de estarmos diante de uma correlação de forças na qual os controles legislativos praticamente inexistem no âmbito formal e na qual o governo se exerce em grande medida mediante uma liderança personalista certamente aponta para a persistente debilidade das instituições políticas do país. Em que pese alguma melhora com relação ao ano de 2012 o sistema político mantém baixos níveis de legitimidade (LAPOP, 2014; Latinobarômetro 2015).

O pluralismo político que entendemos ser desejável parece se desenvolver nos níveis locais. Talvez seja essa a única maneira de estabelecer mecanismos de controle contramajoritários, otimizar a representação política direta nos parlamentos e amenizar a debilidade da participação informal de grupos e organizações sociais na tomada de decisão. Dado o surgimento e o desaparecimento de organizações que encontraram as vias políticas nos níveis subnacionais nos últimos anos, com incentivos do sistema político como apontado

no último capítulo, o presente trabalho acredita ser importante que um sistema de partidos se reconstrua de fato no âmbito legislativo com organizações políticas articuladas em diversos níveis. A adoção de mecanismos participativos e de consulta à população parecem ser úteis como meio de resolução de impasses em situações específicas, mas não podem ser mais que mecanismos complementares e extraordinários.

Nesse sentido, é bem possível que diante de um quadro que se prove estável, isto é, de um sistema político com capacidade de estabelecer controles formais e horizontais que expressem a pluralidade política de maneira mais eficiente dentro do aparato do Estado e de resolver crises no campo de decisão, as divergências se intensifiquem menos ao redor daquelas com alto potencial conflituoso, tais como as diferenças étnico-culturais, e mais em torno de questões pontuais, como a prioridades dos investimentos públicos, distribuição de recursos políticos e econômicos aos níveis subnacionais ou em torno do próprio modelo econômico; que conjuga economia de mercado com formas alternativas de desenvolvimento.

Como discutimos instituições e cultura política atuaram conjuntamente sobre o Estado Plurinacional e suas inovações mais importantes, bem como ambas têm peso sobre o processo de democratização e sobre as condições de estabilidade institucional apontadas. Nesse sentido, o legado das transformações apontadas até aqui é diverso e ainda não pode ser completamente dimensionado porque se trata de um processo recente — e em curso —, no qual os impactos sobre vários aspectos demandam um longo período, até gerações, para que sejam significativamente alterados, como parecem ser aqueles relacionados à cultura política, à tolerância e à discriminação étnico-cultural, por exemplo, bem como com relação aos esforços de desenvolvimento das capacidades produtivas do país.

De todo modo ressaltamos até aqui principalmente o potencial das novas instituições e da proposta de Estado Plurinacional para a promoção do capital social e de cultura cívica para a convivência democrática e para a otimização dos canais de representação, participação e tomada de decisão, para que se tornem mais legítimos e eficazes no curto prazo. O processo pelo qual passa a Bolívia certamente tem originalidade e merece ser acompanhado, bem como permanentemente avaliado no campo das políticas públicas quanto à capacidade das novas instituições em enfrentar os fatores que desestabilizam ou fortalecem a democracia, na Bolívia e em outros países do mundo, sempre com atenção também aos aspectos mais particulares. Nesse sentido a despeito das fragilidades estruturais da Bolívia, o novo arranjo institucional parece ter maiores condições de favorecer um desenvolvimento democrático mais responsivo

e atento as especificidades do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1963].
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- ANDRADE, E. de O. *A revolução boliviana*. São Paulo: Editora Unesp, 2007
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- ASSIES, W. La Media Luna sobre Bolivia: Nación, Región, Etnia y Clase Social. *América Latina Hoy*, Salamanca, n. 43, 2006.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia: ensaios de teoria habermasiana e teoria democrática*. Belo Horizonte: UFMG, 1996.
- AYERBE, L. F. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. *Lua nova*, Centro de Estudos de cultura contemporânea, n. 83, p. 179-216, 2011.
- BATES, R. H. *When Things Fell Apart*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2003 [1986]
- CÂMARA, M. A. *Bolívia: de 1952 ao Século XXI: Processos Sociais, Transformações Políticas*. Brasília: Funag, 2006
- CÂMARA, M. A. Bolívia: a luta para ser nação. *História Viva* [online], 2007. Acesso em: [http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/bolivia\\_-\\_a\\_luta\\_para\\_ser\\_nacao.html](http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/bolivia_-_a_luta_para_ser_nacao.html).
- CIUDADANIA, COMUNIDAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y ACCIÓN PÚBLICA; LAPOP. Cochabamba: Cultura Política de la democracia em Bolivia, 2012.
- CIUDADANIA, COMUNIDAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y ACCIÓN PÚBLICA; LAPOP. Cochabamba: Cultura Política de la democracia em Bolivia, 2014.
- CUNHA FILHO, C. M. A construção do Estado Plurinacional na Bolívia como tentativa de institucionalizar o abigarrado. *Revista de Estudios Bolivianos*, v. 20, p. 165-194, 2014
- COHEN, J. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO: <http://www.ncpe.org.bo/>.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 1997. [1972]

- DUVERGER, M. *Os Regimes Políticos*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1996.
- EASTON, D. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- EXENI RODRÍGUEZ, J. L. Democracia intercultural: ese horizonte. *Revista Andamios*, n. 7/8, p. 139-146, oct. 2012-abr. 2013..
- FAGUET, J.-P. *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013
- FREITAS, C. C. M. *Entre wiphalas, polleras e poncho: Embates entre os discursos de CONAMAQ, do Estado Plurinacional da Bolívia e do Direito Internacional*. São Paulo: Edusp, 2012.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. *Sociología de la explotación*. México: Siglo XXI, 1976 [1969].
- HALL, S. A questão multicultural. In: \_\_\_\_\_. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 195-223, 2003.
- HUNTINGTON, S. *The Third Wave*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- JOHNSON, A. G. *Dicionário de Sociologia: Guia prático da Linguagem Sociológica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- KOWARIC, L. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LAZARTE ROJAS, J. *Reforma del "experimento" constitucional en Bolivia*. La Paz: Plural, 2015.
- LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- LIPSET, S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959.
- LUCAS, E. C. El etnocentrismo político-jurídico y el Estado Plurinacional: nuevos desafíos para la democracia en Bolivia. *América Latina Hoy*, v. 43, p. 131-152, 2006.
- MAYORGA, F. *Estado y democracia en Bolivia*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. La Paz: PNUD, 2007.
- \_\_\_\_\_. Movimientos sociales, política y estado. *Opiniones y Análisis*, n. 84. La Paz: Fundemos, 2013.
- \_\_\_\_\_. Incertidumbres tácticas: ensaio sobre democracia, populismo y ciudadanía. La Paz: Plural Editores, 2014.

- MAYORGA, R. A. *Presidencialismo parlamentado y gobiernos de coalición en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, v. 11, n. 1, mar. 2005.
- \_\_\_\_\_. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n° 1, p.1-42, jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?. São Paulo: Edusp, 2010.
- MUN, Nam Kwon. La reconfiguración del Estado boliviano hacia el plurinacionalismo: economía política de autonomía indígena. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 20, n. 3, p. 522-534, 2014.
- ORTEGA, J. *Aspectos del nacionalismo boliviano*. Madri: José Porrúa, 1973.
- PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PÉREZ, M. La Ley de Participación Popular em una perspectiva indígena. In: GRAMMONT, H. (Ed.). *La construcción de la democracia em el campo latino-americano*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- PÉREZ BUSTAMANTE, M. *El proceso de descentralización municipal y la construcción de ciudadanía en Bolivia*. La Paz, 2012. (Ensayos sobre La Autonomía en Bolivia).
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M. A.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R.Y. *Making Democracy Work*. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- VILLORO, L. *Democracia Comunitária*. Conferencia dictada el 21 de noviembre del 2006 en el Auditorio Raúl Baillères del ITAM.
- QUIJANO, A. Imperialismo, Clases Sociales y Estado en el Perú 1895-1930. 2. ed. Lima: Mosca Azul, 1985.
- RENEDO, A. J. El Estado Boliviano y la distribución de competencias de las entidades autonómicas. La Paz: Idea Internacional, 2009.
- SAEZ, M.A; FREIDENBERG F.. Partidos Políticos na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. VIII, n°2, 2002, pp.137-157.
- SANDEL, M. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- SCHAVELZON, S. As categorias abertas da nova Constituição boliviana. Formação do Estado Plurinacional. *Lugar Comum*, n. 27, 2009.

- SIEDER, R. *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and Democracy*. New York: Palgrave, 2002.
- TAPIA, L. Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional. *OSAL*, Buenos Aires, n. 22, p. 47-63, 2007.
- TAYLOR, C. *Sources of the Self – the Making of the Modern Identity*. Harvard University Press, 9ª ed., 2000 (1989)
- TORRICO, M. Bolivia: Nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos. *Perfiles Latinoamericanos*, n. 43, p. 77-102, 2014.
- ULFELDER, J. *Modeling Transitions to and from Democracy*. Stanford, 2005.
- URQUIDI, V.; TEIXEIRA, V.; LANA, E. Questão indígena na América Latina: direito internacional, novo constitucionalismo e organização dos movimentos indígenas. *Cadernos PROLAM/USP*, ano 8, v. 1, p. 199-222, 2008.
- WALZER, M. *Las esferas de la justicia: Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ZAVALETA MERCADO, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*. México, Siglo XXI, 1986