



N° 11, novembro 2013

# PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

## Instituições e desenvolvimento: uma discussão sobre a Bolívia

PONTO DE VISTA, N° 11, novembro 2013  
ISSN 1983-733X.

Gabriel Fernandes Rocha Guimarães<sup>1</sup>

### **i. Introdução**

Neste trabalho propõe-se discutir o quadro político da Bolívia, tendo por perspectiva a questão do desenvolvimento, e por referência teórica o institucionalismo. Pretende-se analisar as demandas internas da Bolívia, em termos das suas instituições peculiares, e seu impacto na criação do Movimento ao Socialismo (MAS) de Evo Morales, frente à crise da política desenvolvimentista, que se prolongou de 1952 aos anos 1980, bem como ao fracasso das intervenções de cunho neo-liberal dos anos 1990.

De acordo com Hall e Taylor (1996) há três escolas de pensamento acerca do institucionalismo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. O primeiro enfatiza a organização institucional da unidade político-territorial e como ela serve de referência para as ações políticas administradas tanto dentro quanto fora do estado. Aqui o que mais importa são as instituições formais do estado, e sua capacidade de sobreviver a bruscas mudanças

---

<sup>1</sup> Doutorando Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP/UERJ

sociais. O institucionalismo histórico poderia ser definido nestes termos: Por alto, eles as definem como os procedimentos, rotinas, normas e convenções formais ou informais que estão embutidos na estrutura organizacional da unidade política ou da economia política (Hall e Taylor, 1996: 938). O institucionalismo da escolha racional defende a ação social e política como o cálculo e otimização de ganhos estabelecida por indivíduos racionais. Ademais, o processo de criação institucional geralmente desenvolve-se em torno a um consenso voluntário dos atores relevantes; e, se a instituição está sujeita a um processo de seleção competitiva, ela sobrevive primeiramente porque ela provê mais benefícios aos atores relevantes do que formas institucionais alternativas (Hall e Taylor, 1996: 945).

O institucionalismo sociológico, por sua vez, foca os aspectos culturais que se encontram na esfera social. As instituições formais seriam receptáculos que vascularizariam os valores sociais, simbólicos e culturais oriundos da vida social. Neste sentido, as instituições informais teriam muito mais peso do que as instituições formais, a cultura em si seria uma instituição. Ou seja, elas enfatizam a via pela qual as instituições influenciam o comportamento ao prover os enquadramentos, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis para a ação, não menos porque sem elas o mundo e o comportamento dos outros não poderia ser interpretado. As instituições influenciam o comportamento não apenas especificando o que alguém poderia fazer, mas também especificando o que alguém se imaginaria fazendo em um dado contexto (Hall e Taylor, 1996: 948).

Neste trabalho pretendemos utilizar referências do institucionalismo histórico e do institucionalismo sociológico. O primeiro por causa da tradicional estrutura política centralizada dos bolivianos, e o segundo por causa das demandas étnicas, oriundas do mundo rural indígena, que justamente descentralizaram um pouco as instituições formais do estado boliviano.

O ponto focal do trabalho está no caráter pluri-nacional do novo estado boliviano e nas clivagens étnicas e regionais do país, que, tradicionalmente, têm impactado as

reivindicações políticas de grupos indígenas e de grupos de interesse dos departamentos da região do Oriente.

## **ii. A revolução de 1952: a estratégia nacional-desenvolvimentista**

A Revolução ocorrida na Bolívia em 1952 implantou o governo do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) e pôs fim à fase dominada pelos chamados barões do estanho e pela oligarquia latifundiária (1880-1952).<sup>2</sup> Tendo como base de apoio setores das classes médias urbanas, camponeses e operários da mineração, a Revolução assentou as bases do nacional desenvolvimentismo na Bolívia, implantando a estatização das grandes empresas mineradoras (1952), a reforma agrária (1953), a diversificação econômica e a instituição do voto universal.

Ainda que não contasse com o apoio de setores de empresários industriais relevantes, como ocorreu em outros países da América Latina, a Revolução boliviana de 1952 assentou-se nas premissas que foram adotadas, em geral, pelos vários países do continente: o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e o Estado como “principal instrumento de ação coletiva” (Bresser Pereira, 2007). Como destaca Bresser Pereira (2007), entre os anos da década de 1930 e os da década de 1970, os países da América Latina formularam estratégias nacionais de desenvolvimento, cujo nome ficou conhecido como “desenvolvimentismo” ou “nacional-desenvolvimentismo”.

Com o apoio da “Central Obrera Boliviana” (COB), cujo núcleo estava constituído pelos sindicatos da indústria da mineração, o governo do MNR estatizou as empresas ligadas à exploração dos recursos minerais, criou a “Corporación Minera de Bolivia” (COMIBOL) para administrar as empresas expropriadas, e o “Banco Minero” passou a deter o monopólio das exportações de toda a produção de minerais.

A reforma agrária foi um episódio da mais alta importância social e econômica. Decretada em janeiro de 1953 e sustentada por uma aliança entre o MNR e líderes

---

<sup>2</sup> Três grandes empresas do setor minerador (Patiño, Aramayo e Hirschfeld), controlavam o setor exportador e, durante quatro décadas, foram responsáveis pela maior parte da produção de minério do país.

camponeses, legitimou as ocupações de terras que vinham sendo realizadas pelos camponeses desde a década de 1940 e destruiu o antigo sistema de “hacienda e pongueaje”.<sup>3</sup> Com o sistema de “haciendas” abolido, quase todos os grandes latifúndios do Altiplano e vales centrais (situados principalmente na região ocidental) passaram às mãos dos indígenas através de um sistema de minifúndios. A região oriental não passou por esse processo de confisco, pois na época tinha uma agricultura inexpressiva, elevada disponibilidade de terras e baixa densidade demográfica. O departamento de Santa Cruz e seu setor agrícola privado (inseridos nesta região) tornaram-se, ao contrário, a plataforma de uma extraordinária expansão da propriedade fundiária e receptora de consideráveis investimentos, sobretudo durante o governo de Hugo Banzer (1971-1978), que forneceu apoio fiscal à agricultura do oriente e incentivou a exploração do petróleo, visando uma maior diversificação do setor exportador nacional.

A reforma agrária modificou gradualmente o padrão de assentamento da população rural e promoveu a urbanização e a mobilidade horizontal e vertical das populações camponesas, assim como um maior contato entre as regiões, a partir da ampliação dos sistemas viários. Entre 1970 e 1990, sobretudo, produziram-se maciços deslocamentos populacionais dos departamentos do Altiplano para os departamentos orientais e para Cochabamba (departamento situado nos vales centrais). Os minifúndios indígenas das terras altas ficaram negligenciados e marginalizados, com pouco acesso a crédito estatal e assistência técnica. No médio prazo, o sistema de minifúndio não foi bem sucedido e o crescimento demográfico intra-familiar forçou muitos de seus membros a migrar para outras regiões à procura de trabalho, sobretudo a partir da década de 1970. Essas migrações se deram tanto no sentido trans-departamental quanto no sentido campo-cidade. Tanto o crescimento do Chapare (região do departamento de Cochabamba), base territorial do movimento que projetaria a figura de Evo Morales, como de Santa Cruz, eixo da articulação dos prefeitos da chamada “meia lua” (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni e Pando), foram resultado desses deslocamentos populacionais (quadro 1).

---

<sup>3</sup> Sistema de controle dos grandes latifundiários sobre os trabalhadores indígenas. Neste sistema, o camponês devia uma série de obrigações aos donos de terras, que eram efetuadas, muitas vezes em forma de trabalho.

## Quadro 1

Bolívia: taxas de crescimento urbano período 1976 – 2001

Cidades	Taxas de crescimento		Taxas de migração departamental
	1976-1992	1992-2001	
Total	4,16	3,6	
La Paz	3,43	1,1	-0,9
El Alto	9,23	4,8	
Santa Cruz	6,15	5,1	18,1

Cochabamba	4,83	2,9	7,9
Tarija	5,01	4,4	9,8
Chuquisaca	4,1	4,2	-15,8
Oruro	2,14	1	-31,2
Quillacollo	4,8	4,5	
Punata	1,89	1,6	
Montero		3,4	

Fonte: Laserna, Roberto. Ciudades y pobreza. La Paz: Plural, 2005, p. 44.

Não menos perceptíveis foram os altos índices de crescimento urbano, em virtude das ondas migratórias do campo para as cidades. Uma delas em particular, constituída de aymaras do Altiplano, deu origem à formação, em poucas décadas, de um dos maiores centros urbanos do país: El Alto, foco de reivindicações e manifestações políticas e peça fundamental da clivagem regional ocidente x oriente que se configuraria após as reformas dos anos 1990.

Hoje El Alto representa uma síntese da sociedade indígena urbanizada. Composta basicamente por indivíduos de origem aymara, ela congrega, segundo o censo de 2001, “44% do 1,5 milhões de aymaras que vivem no país e, com os da capital (La Paz), constituem 52% do total nacional – o que indica a extraordinária concentração urbana desse grupo étnico”.<sup>4</sup> Nos inícios do século XXI, o município de El Alto foi palco de manifestações e ações políticas, muitas vezes violentas, contra o sistema de privatizações e passou a ser uma importante base eleitoral do Movimento ao Socialismo (MAS) de Evo Morales.

O processo de migração indígena concentra populações nas cidades, levando a novas reivindicações políticas de grupos urbanos que conservam aspectos culturais étnicos originais, mas, também, dos grupos que permaneceram em seus locais de origem. As mudanças socioeconômicas, as clivagens regionais, a urbanização e o reordenamento étnico, constituídos ao longo do período 1952/1980, concorrem para o esgotamento do sistema político boliviano, no sentido de dar resposta a essas novas demandas. Com a redemocratização que se seguiu ao ciclo de governos militares, se iniciou, também, a partir de 1985, um novo ciclo de modernização e de reformas do Estado, no marco de um sistema internacional bastante distinto daquele que vigorara durante a fase nacional desenvolvimentista.

A simples observação dos embates políticos na Bolívia atual revela que a linha divisória mais profunda refere-se à clivagem regional, que corresponde, em alguma medida, a diferenças de ordem sócio-econômica e étnica: por um lado, o Ocidente majoritariamente indígena, mais pobre, com duas cidades praticamente coladas – La Paz (capital política da República) e El Alto – concentrando a maior parte da população urbana; por outro lado, o Oriente, com população majoritariamente mestiça e branca, onde o Departamento de Santa Cruz, e, sobretudo, sua capital, a segunda cidade mais populosa do país, concentram as maiores taxas de crescimento industrial, renda per capita e alfabetização. Antes da Revolução de 1952, a situação era muito distinta: El Alto

---

<sup>4</sup> Mitre A. *Nosotros que nos queremos tanto*. Santa Cruz: El País, 2008, p.44.

era praticamente um lugar de passagem, com algumas dúzias de casebres, e Santa Cruz uma pequena aldeia, afastada dos centros dinâmicos do país.

Essa situação começou a mudar a partir da década de 1960, quando o regime nacional desenvolvimentista promoveu, deliberadamente, a modernização do Oriente, através de planos de colonização rural, construção de estradas, transferência de recursos fiscais e investimentos para essa área. Ressalte-se que a estratégia desenvolvimentista na América Latina, nos anos 1950, sofreu uma forte influência do chamado “pensamento cepalino”, que tinha como proposta a industrialização dos países subdesenvolvidos, como forma de reduzir suas diferenças em relação aos países ricos, conforme Siscú et al (2005).

O resultado foi o deslocamento paulatino do eixo econômico do país e, concomitantemente, o fortalecimento político dos grupos econômicos da região do Oriente, particularmente de Santa Cruz. Mais tarde, as reformas econômicas neoliberais desmantelaram o setor estatal extrativista, impactando negativamente a economia dos departamentos andinos (no ocidente) e provocando intensa migração de trabalhadores mineiros e camponeses de Oruro, La Paz e Potosí para Santa Cruz e os vales subtropicais, com destaque para o Chapare, no Departamento de Cochabamba, base da subsequente expansão e fortalecimento do setor cocaleiro.

Desde o Plano Bohan<sup>5</sup>, formulado nos anos 1940 com o aval dos Estados Unidos e a partir de pressões de grupos cruceños (de Santa Cruz) que reclamavam mais integração territorial e mercados mais seguros para seus produtos, sobretudo agrícolas, inclusive os provenientes da demanda por produtos tropicais vinda do exterior, o Estado boliviano contemplou seriamente a integração territorial através da construção de novas estradas pavimentadas que conectassem o oriente a outras regiões do país. A rápida expansão da fronteira agrícola, a promoção de novos cultivos, o desenvolvimento da incipiente produção petrolífera e a colonização do norte cruceño fizeram parte desse plano, o qual começou a ser implementado após o triunfo do Movimento Nacionalista

---

<sup>5</sup> O Plano Bohan, foi implementado visando a integrar as regiões mais distantes do território boliviano aos centros políticos, facilitando assim o dinamismo de seu mercado interno.



Revolucionário (MNR) em 1952. No decorrer desse processo, considerado um dos mais importantes da história econômica boliviana, o MNR conseguiu enraizar-se no Oriente, inclusive entre os setores conservadores e moderados “cruceños”, dando início à sua guinada para a direita.

A ampliação da articulação rodoviária com o Oriente estimulou a disputa entre as elites de La Paz e Santa Cruz por crédito estatal. No período 1960-1982, o Estado desenvolvimentista favoreceu a modernização da agricultura comercial da região oriental. Os departamentos dessa região receberam, sobretudo a partir de 1968, um altíssimo percentual do crédito proporcionado pelo Banco Agrícola Boliviano, cerca de 84% (quadro2). A maior parte desses recursos foi dirigida às cooperativas (30%) e aos criadores de gado (29%). Essa tendência acentuou-se durante a ditadura de Hugo Banzer (1971-76), quando os créditos direcionados aos setores pecuário e agrícola do oriente boliviano experimentaram uma elevação de cerca de 344% e 420%, respectivamente. Desde então, a cidade de Santa Cruz de La Sierra (capital do departamento de Santa Cruz) experimentou um constante crescimento populacional, alcançando, no começo do milênio, 1.114.095 habitantes, tornando-se a maior cidade boliviana, cuja “economia representa hoje mais de 30% do produto interno bruto da nação, e sua população exhibe o maior índice de desenvolvimento urbano – tudo isto em apenas meio século”.<sup>6</sup>

## Quadro 2

Distribución de créditos del Banco Agrícola de Bolivia (BAB) por principales regiones geográficas, 1968-1973 (en %)<sup>7</sup>

	tierras bajas	Valles	tierras altas	totales
1968	68,4	16,8	14,8	100
1969	61,1	19,5	19,3	100
1970	80,2	7,6	12,2	100

<sup>6</sup> Mitre, A. *Nosotros que nos queremos tanto*. Santa Cruz: El País, 2008, p. 75.

<sup>7</sup> Mitre A. *Nosotros que nos queremos tanto*. Santa Cruz: El País, 2008, p. 76.

1971	90,5	2,9	6,6	100
1972	83,5	10,9	5,6	100
1973	90,1	5,6	3,5	100
1968-73 total	83,9	8,2	7,9	100

Fonte: USAID, 1974, p. 123.

A implementação dessas políticas produziu um expressivo desenvolvimento da agricultura comercial, com base na produção de algodão, arroz e soja e da pecuária, ao leste e ao norte da cidade de Santa Cruz de La Sierra. A partir dessas mudanças, a economia cruceña começou a ter um peso significativo na economia boliviana como um todo. Na medida em que o setor agrícola do oriente boliviano fortalecia-se, o setor mineral estatal, concentrado no Altiplano andino (região do ocidente), definhava, em virtude da queda dos preços internacionais das commodities. O descompasso entre o desenvolvimento das regiões ocidental e oriental se acentuará, a partir dos anos noventa, com a exploração do gás natural nos departamentos do leste e do sul do país, assentando as bases materiais para a formação posterior de uma aliança política articulada pelos prefeitos da chamada “meia lua”: Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni e Pando.

O processo de migração indígena concentra populações nas cidades, levando a novas reivindicações políticas de grupos urbanos que conservam aspectos culturais étnicos originais, mas, também, dos grupos que permaneceram em seus locais de origem. As mudanças socioeconômicas, as clivagens regionais, a urbanização e o reordenamento étnico, constituídos ao longo do período 1952/1980, concorrem para o esgotamento do sistema político boliviano, no sentido de dar resposta a essas novas demandas. Com a redemocratização que se seguiu ao ciclo de governos militares (de 1964 a 1985), se iniciou, também, a partir de 1985, um novo ciclo de modernização e de reformas do Estado, no marco de um sistema internacional bastante distinto daquele que vigorara durante a fase nacional desenvolvimentista.

Como destaca Bresser Pereira (2007), a partir dos anos 1970, a teoria econômica do desenvolvimentismo latino-americano passa a ser desafiada, o que se fortalece nos

anos 1980, e, nos anos 1990, essa estratégia nacional é substituída por uma estratégia externa, por meio do que ficou chamado de Consenso de Washington e que o autor prefere denominar de ortodoxia convencional. Nas palavras do autor, “os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais, viram suas nações se desorganizarem, perderem coesão e autonomia, e, em consequência, ficaram sem estratégia nacional de desenvolvimento”.

### **iii. Crise do desenvolvimentismo e ascensão do Movimento ao Socialismo-Instrumento Político para a Soberania dos Povos (Mas-Ipsp)**

As mudanças que se iniciaram na Bolívia, na década de 1980, com o fim dos regimes ditatoriais e o restabelecimento da institucionalidade democrática, tiveram como objetivo resolver os dilemas surgidos com o esgotamento do padrão de desenvolvimento adotado após a Revolução de 1952, baseado na exploração estatal de minérios no altiplano e marcada por um forte centralismo político, administrativo e fiscal. Ressalte-se conforme Bielschowsky (2009) quase todos os países da América Latina e do Caribe avançavam aceleradamente para a abertura comercial e financeira, a privatização e a redução da redução estatal. Tratava-se de um contexto político e ideológico internacional desfavorável às formulações clássicas da CEPAL, normalmente caracterizadas pela prudência com relação à liberação do comércio e desregulamentação ( Bielschowski, 2009). As reformas socioeconômicas, de ordem neoliberal, introduzidas a partir de 1985 – como a desestatização de várias empresas ligadas à extração de minérios e recursos naturais – visaram à superação da crise econômica e, particularmente, do déficit fiscal que vinha em aumento desde o final da década de 1970. As medidas foram implementadas ao longo de três etapas características:

- se iniciam em 1982 com a recuperação da democracia, cujo antecedente imediato consiste na crise do autoritarismo militar, por um lado, e o esgotamento do padrão de acumulação mineiro-estatal que caracterizou o funcionamento do país desde 1952, por outro.

- adquirem sua orientação estrutural com o Decreto Supremo Número 21060 de 1985, que modifica substancialmente o regime sócio-econômico; e
- se aperfeiçoam a partir de 1993, com a reforma da Constituição Política do Estado; a participação popular; a capitalização das principais empresas públicas; a criação do sistema de regulação setorial; a reforma da seguridade social e reorganização do Poder Executivo.<sup>8</sup>

No ano de 1985, foram definidos os parâmetros para a estabilização do sistema político partidário através do chamado “Pacto pela democracia”, acordado entre o MNR (de Paz Estenssoro) e a ADN (de Hugo Banzer Suárez). O pacto, além de estimular a formação de coalizões governamentais, visava a modernizar e reformar o Estado. Na sequência do Pacto pela Democracia, surgiu o chamado “Gonismo”, doutrina do empresário e político do MNR Gonzalo Sánchez de Lozada e de sua base de apoio. Os pontos centrais de sua proposta eram: liberalização econômica, incentivo à iniciativa privada e inclusão das camadas da população antes excluídas da cena política, via descentralização do Estado e reconhecimento dos direitos étnicos e culturais. Na verdade, as raízes do “Gonismo” podem ser encontradas já no ano de 1969, quando a Associação de Mineiros Medianos, da qual fazia parte Gonzalo Sánchez de Lozada, formulou um programa antiestatista que criticava o modelo autoritário de Hugo Banzer e seu sistema de capitalismo “patrimonial e prebendário”, onde o empresariado operava como um agregado de indivíduos e empresas da elite vinculadas ao Estado por uma rede de relações clientelistas. Aliando-se aos setores mais modernizantes do MNR e utilizando-se do carisma de Paz Estenssoro, Sanchez de Lozada se projetou como figura nacional a partir de 1989, até ser eleito presidente em 1993.<sup>9</sup>

Atuando nos campos discursivos da democracia representativa e do neoliberalismo, na prática o “Gonismo” promoveu um extraordinário processo de reformas: do sistema econômico e do Estado, como mostra o desmantelamento da Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), a partir dos referenciais da modernização,

---

<sup>8</sup> Grebe López, H. La crisis del patrón de desarrollo y la reforma do Estado. In: *Las reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio, 1998, p. 17.

<sup>9</sup> Antonio Mayorga Ugarte, J. *Gonismo, discurso y poder*. Plural, 2007, p. 106 e 107.

liberalização, antiestatismo, racionalização e eficiência, próprios das propostas da ideologia neoliberal. No plano político, buscou-se ampliar a cidadania e o reconhecimento da diversidade étnica e cultural, através da descentralização do Estado e readequação de sua estrutura burocrática, de modo a capacitá-lo para a aplicação de políticas sociais (saúde e educação) junto às populações rurais. Com o apoio dos setores modernos do empresariado, da ala democrática do MNR e de tecnocratas da administração estatal, o novo líder do MNR defendia a incorporação política da população indígena e camponesa pela via institucional, em oposição às práticas clientelísticas tradicionais (analisadas por Antonio Mayorga Ugarte). O “Gonismo” mostrou-se mais forte nos centros urbanos, os quais haviam sido pólos de atração de processos migratórios, como visto anteriormente, distanciando-se, assim, em alguma medida, da base indígena/camponesa que tinha sido o alicerce do velho MNR.

Para substanciar essa nova perspectiva de nação multiétnica e pluricultural, o primeiro governo de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) propôs mudanças fundamentais na organização do Estado e nas formas de participação política. Ao decretar a “Lei de Participação Popular” (LPP, 1994) e a Lei de Descentralização Administrativa (1995), o MNR – partido hegemônico – e o Movimento Revolucionário Túpac Katari Liberal (MRTKL), de Víctor Hugo Cárdenas, procuraram dar maior autonomia econômica, política e administrativa aos municípios. Cárdenas e o MRTKL representam as correntes mais moderadas da ideologia Katarista, diferentemente do katarismo radical de Felipe Quispe. O katarismo de Cárdenas tem uma perspectiva mais integracionista, visando a inclusão social e política do indígena e o reconhecimento de seus usos e costumes originários. O katarismo de Quispe, ao contrário, revela um viés marcadamente separatista, visando a reestruturação do Qullasuyo<sup>10</sup> e a criação de uma República indígena separada da Bolívia. Cárdenas, de maneira até certo ponto inesperada, aliou-se à ala “gonista” do MNR, na tentativa de fazer avançar a plataforma indigenista de seu partido, a partir da esfera municipal. O “Plano de Todos”, fruto dessa aliança, contemplou a Lei de Participação Popular (LPP) e Lei de Descentralização Administrativa, com o intuito de alcançar os seguintes objetivos:

---

<sup>10</sup> Qollasuyu era a antiga confederação de grupos indígenas Aymará, conquistada pelos Incas, e depois pelos espanhóis.

- Respeito às diferentes formas de organização social na área rural.
- Direcionamento de recursos públicos sob o princípio de igualdade de todos os bolivianos.
- Apoio do Estado às atividades e serviços que se executam mediante a auto-gestão das diversas formas de organização.
- Fortalecimento dos povos intermédios para que se constituam em centros articuladores entre a cidade e o campo.
- Recuperação e sustentação dos recursos naturais renováveis no longo prazo.<sup>11</sup>

Peça fundamental dessas reformas foi o processo de municipalização do país, uma vez que o município passou a ser considerado como a plataforma para promover a aproximação e eventual incorporação das comunidades tradicionais às instituições do Estado. O número de municípios pulou de algumas dezenas para mais de trezentos em pouco tempo. Concomitantemente, os recursos fiscais direcionados às municipalidades dobraram, passando de 10% para 20% do PIB nacional, e competências ligadas aos setores de saúde, educação e desenvolvimento rural, entre outros, foram transferidos para os governos municipais e departamentais. Foram criadas 311 jurisdições municipais novas, sobretudo nas áreas rurais, uma vez que, antes dessas reformas, as municipalidades limitavam-se basicamente às áreas urbanas, e, dentro destas, três grandes cidades – La Paz, Santa Cruz e Cochabamba – concentravam quase 97% dos recursos da coparticipação tributária (podemos ver aí o eixo político-econômico que norteia o país).

Considerada, no contexto latino-americano, como exemplar para o incentivo à democratização, a Lei de Participação Popular (LPP) tentou incorporar às novas esferas de participação e estruturas do Estado, os setores camponeses, historicamente negligenciados e marginalizados. Com o intuito de modernizar a sociedade por via da reestruturação liberal do velho estado centralista, assim como de atender reivindicações populares e indígenas oriundas das décadas de 1970 e de 1980, as reformas receberam o apoio de organismos internacionais, como o Banco Mundial e contaram com um amplo e estável consenso interno, embora tenha havido resistência por parte dos sindicatos do

---

<sup>11</sup> Galindo Soza, M. La participación popular y la descentralización administrativa. In: *Las reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio, 1998, p. 230.

setor da mineração e da Central Obrera Boliviana (COB) que as viam como insuficientes, com relação às suas demandas. As reformas do Estado tiveram dois eixos norteadores:

- a) Aumentar a densidade institucional do Estado, tanto territorial como institucionalmente.
- b) Promover a ideia de Estado como espaço de encontros entre a sociedade civil e a sociedade política, e agente do processo de construção da cidadania.<sup>12</sup>

A criação de novas estruturas administrativas municipais e departamentais propiciou o redirecionamento de alguns impostos e o planejamento e execução de trabalhos administrativos e de infraestrutura, principalmente nas áreas sociais, de saúde e educação, assim como o investimento em projetos comunais. Desta forma, os municípios estariam encarregados do desenvolvimento de seus territórios, detendo competências administrativas nos campos da saúde, da educação, da cultura etc. Novos atores passaram a ser parte do governo municipal, como o Comitê de Vigilância, as Comunidades indígenas, as Comunidades camponesas e as Juntas Vicinais (quadro 3).

### Quadro 3

#### Mudanças na esfera municipal a partir da Lei de Participação Popular

CONCEITOS	Antes da Lei de Participação Popular	Depois da Lei de Participação Popular
Coparticipação tributária destinada aos municípios	10 por cento da renda nacional	20 por cento da renda nacional
Principais temas de competência municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificação urbana e cadastro urbano</li> <li>• Infraestrutura básica</li> <li>• Serviços Urbanos</li> <li>• Mercados, frigoríficos, parques,</li> </ul>	<p>As mesmas com uma ampliação no âmbito rural da jurisdição territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura e equipamentos de saúde e educação</li> <li>• Caminhos</li> </ul>

<sup>12</sup> Guevara Ávila, Jean Paul. Balanza de ocho años de descentralización em Bolivia. In: *A dónde va Bolivia?* Gobernancia, gobernabilidad y democratización. Plural, p. 81 e 82.

	cemitérios • Iluminação pública	vicinais • Irrigação
Atores municipais	Governo municipal	Governo Municipal, Comitês de Vigilância, Comunidades Indígenas, Povos Indígenas, Comunidades Camponesas e Juntas Vicinais
Mandato municipal	3 anos	5 anos
Gastos de funcionamento	50% de todo o ingresso	15% da co-participação tributária
Inversão por setor	Não definida	Definida

Fonte: Galindo Soza, M. La Participación Popular y la descentralización administrativa. In: Las reformas estructurales em Bolivia. Fundación Milenio, 1998, p. 238.

Com relação à Lei de Descentralização Administrativa, foram criados novos órgãos ligados ao poder executivo e ao legislativo nos níveis municipal e departamental, procurando-se ampliar a margem de autonomia dos executivos departamentais e municipais, assim como de seus órgãos legislativos (quadro 4).

#### Quadro 4

##### Estrutura administrativa do Estado boliviano em 1997

Nível	Executivo	Cabeça	Legislativo
Nacional	Governo	Presidente da República	Parlamento
Departamental	Prefeitura	Prefeito	Conselho Departamental
Municipal	Alcaldia	Alcalde	Conselho Municipal

Fonte: Galindo Soza, M. La Participación Popular y la descentralización administrativa. In: Las reformas estructurales em Bolivia. Fundación Milenio, 1998, p. 253.



A Lei de Participação Popular (LPP) passou, também, a suprir a necessidade de mecanismos institucionais de intermediação entre os poderes regionais e o poder nacional através do conselho departamental. O conselho departamental e o prefeito, que até 2005 era postulado pelo Presidente da República, passaram a assumir funções de coordenação entre os níveis nacionais e municipais, deixando de ser apenas um delegado do governo nacional.

A participação política, especialmente no nível regional, deslocou-se, então, para além dos velhos partidos políticos e novas formas de representação adquiriram importância, como as Organizações Territoriais de Base (OTB) e os Comitês de vigilância. As OTB's poderiam ser Juntas vicinais (associações de bairros), federações de camponeses e organizações sociopolíticas tradicionais a nível comunal. Elas podiam organizar-se de acordo com os costumes de cada comunidade, proporcionando vida nova às formas de organização indígena/camponesas situadas no setor rural, o que remete às teorias do institucionalismo (histórico e sociológico), que apontam para a idéia de que novas instituições são criadas ou adotadas em um mundo já repleto de instituições (Hall e Taylor, 1996). Em especial, os institucionalistas históricos, segundo os autores, enfatizam a concepção de “path dependence”, segundo a qual padrões institucionais existentes são relevantes para os processos de criação e reforma institucional.

Os Comitês de Vigilância, por sua vez, deveriam fiscalizar a execução de atividades e a realização dos planos de desenvolvimento aprovados pelo conselho municipal. As organizações indígenas, em particular, logo fizeram sentir sua importância na política municipal.

a) A trajetória do MAS até a última constituição

O Movimento ao Socialismo - MAS foi criado em 1999 por membros do movimento cocalheiro junto à Central Sindical Única dos Trabalhadores Campesinos de Bolívia (CSUTCB). A sigla MAS, que pertencia à “ala esquerda da direita Falange

Socialista Boliviana”, foi adotada apenas para garantir personalidade jurídica perante a Corte Nacional Eleitoral e com a intenção de modificá-la no futuro. O gérmen do MAS foi o movimento cocaleiro que surgiu no vale do Chapare, no leste do departamento de Cochabamba. A organização dos camponeses dessa zona se beneficiou inicialmente da experiência de velhas lideranças sindicais que se deslocaram do Altiplano a essa região subtropical em virtude da crise do setor minerador nos anos oitenta. Ao longo dessa década, os produtores de coca – a mais rentável das culturas desde 1960 – organizaram-se para fazer frente à política de erradicação promovida pelo governo, sobretudo a partir da Lei 1008 que criminalizou a coca por considerá-la dentro das chamadas substâncias controladas. A crescente pressão dos Estados Unidos para que o governo da Bolívia controlasse a produção de coca, em aumento desde a década de 1970 devido aos altos preços da cocaína no mercado internacional, gerou expressiva reação dos sindicatos cocaleiros, sob a alegação da coca ser um cultivo tradicional, de profundo significado cultural e social e de consumo cotidiano entre a população indígena. Os produtores de coca reagiram à estratégia de guerra montada pelo governo para a erradicação do cultivo e suas organizações foram hábeis o suficiente para conseguir apoio de vários grupos, até da Câmara de Comércio, da Igreja, Human Rights Watch, Congresso, Assembléia de Direitos Humanos e organismos internacionais.

O atual Presidente Evo Morales fez parte desse movimento desde seus primórdios. Nascido em uma família pobre na zona rural do departamento de Oruro, perto do lago Poopó, migrou, como tantos outros, da aridez do Altiplano rumo a regiões mais férteis e promissoras, até se assentar no Chapare, no departamento de Cochabamba.<sup>13</sup> A partir daí, pode-se dizer que Morales foi “crescendo” dentro das estruturas sindicais do movimento cocaleiro. Em 1985, tornou-se Secretário Geral do Sindicato San Francisco, depois de ter desempenhado a função de Secretário de Desportes durante quatro anos; em 1988 chegou a dirigir a poderosa Federação do Chapare e, finalmente, as seis federações cocaleiras do país, em 1996 (PEREIRA, 2009). Em 1997, ele foi eleito deputado nacional com 70% dos votos da circunscrição

---

<sup>13</sup> Morales, ainda jovem, passou a fazer parte das ligas esportivas, destacando-se na prática do futebol.

uninominal. Como parlamentar, Morales fez denúncias acerca da militarização do Chapare e da opressão policial sofrida pelos camponeses produtores da folha, e chegou a justificar a ação armada para responder às ações repressoras do governo.

O partido desde então conduzido por Morales é, entretanto, um partido atípico, uma vez que compatibiliza interesses muito diversos entre si, apresentando, inclusive, significativas cisões internas no que se refere à sua ideologia e seu discurso. De acordo com Fabrício Pereira da Silva (2010) os integrantes do MAS de origem urbana o vêem como um partido de esquerda tradicional, ou seja, portando um discurso político baseado na idéia de uma sociedade dividida em classes. Os integrantes do MAS provenientes do campesinato indígena, por sua vez, o enxergam como portador de um discurso centrado em traços étnico-culturais. No campo discursivo, é possível detectar a presença de dois tipos de ideologia presentes no MAS. A primeira, um nacionalismo étnico-cultural semelhante ao populismo russo do século XIX (*narodnik*), onde “povo” significa fundamentalmente a comunidade camponesa originária ou, no caso, o *ayllu* dotado de particularidades específicas e detentoras de valores primevos e originais da sociedade. A outra é uma ideologia de esquerda centrada na idéia de classe, distanciada de conteúdos étnicos e culturais. Seu foco discursivo centra-se na classe trabalhadora e nos sindicatos urbanos (proletariado, nas palavras de Marx). O peso relativo desses dois tipos de ideologia, junto à idéia de descolonização frente ao capital estrangeiro e ao “imperialismo”, faz do discurso “masista” uma espécie de nacionalismo de esquerda heterodoxo, onde se misturam traços e “referências marxistas, elementos nacionalistas de esquerda, dividindo espaço com uma ideologia indianista relativamente moderada” (PEREIRA, 2009:52). Sem embargo, é a ênfase nas dimensões étnico-culturais que seguramente fazem do MAS um partido singular, fortemente condicionado pela trajetória histórica da sociedade boliviana.

O MAS, na verdade, representa a criação de uma esquerda em certa medida inédita, onde o caráter étnico dos camponeses se apresenta como mais relevante que questões classistas. Isto, em boa parte, pelo processo de dismantelamento dos sindicatos trabalhistas da mineração (como a COMIBOL) concomitantemente às reformas neo-

liberais implementadas a partir de 1985. Os trabalhadores urbanos desta forma, foram dispersados, formando um amplo setor autônomo e informal da força de trabalho urbana, deixando para as organizações camponesas a principal força de coesão e organização, o que foi muito importante na articulação de protestos e marchas públicas, na chamada “política de rua” (Linera, 2010). Desta forma, o fragmentado setor trabalhista, desprovido de suas referências históricas, foi cooptado pelas lideranças camponesas, criando uma surpreendente aliança trabalhista-camponesa. Surpreendente no sentido que os setores trabalhistas e camponeses nunca foram muito próximos na Bolívia, em especial durante os regimes autoritários. O governo de René Barrientos (um falante nativo da língua Quéchua) estabeleceu o pacto militar-camponês, onde os camponeses indígenas eram justamente a base de sustentação do regime.

O movimento obreiro, quando se manifestava contra o governo, era em geral reprimido pelos próprios camponeses indígenas, leis a Barrientos. A execução do guerrilheiro foquista Ernesto “Che” Guevara, pelos camponeses, colocou os movimentos obreiros em uma situação de ainda maior oposição aos grupos indígenas. De certa forma, pode-se dizer que o MAS representa mais a cooptação dos trabalhadores urbanos, desprovidos de suas lideranças, e estrutura organizacional, do que uma aliança em termos equitativos. Para os setores trabalhistas, o discurso étnico e nacionalista foi a única alternativa anti-neoliberal.

As origens mais distantes do MAS estão na formação das seis federações sindicais de cocaleiros do Chapare que deram origem, em 1992, à Coordenadora das Federações do Trópico de Chapare, a qual se tornou a principal força de oposição à Nova Política Econômica (NPE) implementada na fase das reformas neoliberais a partir do fim dos anos 1980. De fato, as raízes mais longínquas estão na Central Sindical Única dos Trabalhadores Campesinos de Bolívia (CSUTCB). Esta organização sindical, formada em 1979, foi o principal veículo de contestação e reivindicação das manifestações identitárias do sindicalismo indígena-camponês. Como foi analisado e discutido por Deborah J. Yashar (2005), estruturas sindicais do tipo da CSUTCB serviram como espaços políticos associativos para que as comunidades indígenas, transcendendo o

âmbito de suas localidades, pudessem construir uma identidade comum. O fato dos sindicatos serem, formalmente, organizações de caráter moderno, mas constituídos internamente com base em estruturas tradicionais, contribuiu para a formulação de um discurso anti-homogeneizante e anti-elite fora dos padrões da esquerda convencional.

Contra esse pano de fundo, o MAS surge da necessidade de se ter um partido político orgânico que representasse o conjunto do movimento sindical sem dele se autonomizar, dando-lhe o caráter de uma conformação política orgânica não desvinculada de suas bases sociais. Daí surge a tese do instrumento político, uma proposta oriunda da CSUTCB e dos cultivadores de coca que consistia em fundar um tipo de “braço político” dos sindicatos camponeses. (STEFANONI, 2005:57)

A idéia de instrumento político seria encampada posteriormente pelo próprio MAS, devido à diversidade de focos discursivos por ele articulados e ao fato de ele próprio ser, em alguma medida, produto deste tipo peculiar de organização sindical, no sentido em que acoplava estruturas sociais em larga medida tradicionais e instituições típicas das sociedades modernas. Num quadro marcado pela crise dos partidos tradicionais, a Lei de Participação Popular (LPP), de 1994 e a Lei de Descentralização, de 1995, convergiram também para fazer do MAS uma espécie de “escoadouro” de uma pluralidade de reivindicações. As regras do código eleitoral, por sua vez, estimularam a partidarização de uma diversificada gama de movimentos reivindicatórios, incluindo aqueles trabalhistas das zonas urbanas e da mineração, e também dos movimentos indígenas (nacionalistas ou não) oriundos das distintas zonas ecológicas do território boliviano:

“Tais reformas fortaleceram a tese do instrumento político, que já estava em discussão – e teriam favorecido seu sucesso posterior (VAN COTT, 2005). Convocou-se, para março de 1995, em Santa Cruz, o Primeiro Congresso sobre Terra, Território e Instrumento Político, do qual participaram CSUTCB, Confederação Sindical de Colonizadores da Bolívia (CSCB), Federação Nacional de Mulheres Camponesas Bartolina Sisa (FNMCB-BS) e Confederação de Povos

Indígenas do Oriente Boliviano (CIDOB). Nele foi aprovada a formação da Assembléia pela Soberania dos Povos (ASP), um “instrumento político dos povos originários”, que não foi aceita pela Corte Nacional Eleitoral (CNE), o que obrigou seus integrantes a participar de eleições no interior da Esquerda Unida (IU), em 1995 e 1997. Uma questão a ser feita é o porquê de se formar nesse momento expressamente um instrumento e não um partido.” (SILVA, 2009:59-60)

A Guerra da Água de 2000 e a Guerra do Gás de 2003 contribuíram muito para o fortalecimento do MAS na arena partidária e eleitoral, uma vez que muitos outros partidos estavam usando a bandeira étnica para atrair votos, inclusive o partido de Sánchez de Lozada, que tinha um vice-presidente indígena, Victor Hugo Cárdenas.

As tentativas de vender reservas de água para uma empresa multi-nacional francesa sem consultar as comunidades rurais que seriam afetadas por tal venda, provocou uma série de marchas, protestos e bloqueios de estradas organizadas pelos indígenas comunários, o que ficou conhecido como Guerra da Água. Como mostra Linera, as formas de se organizar dos camponeses em sua vida cotidiana (em especial no que se refere ao plantio e à colheita) foi utilizada, de forma militarizada, para disciplinar as marchas e os bloqueios, o que Linera chama de “forma comunidade”. A “forma comunidade” foi essencial para o sucesso dos protestos, além de atrair setores não-indígenas e urbanos que se colocavam contra o neoliberalismo. Pode-se dizer que a Guerra da Água foi o ponto de encontro entre grupos que historicamente, não tinham muitas tendências para se alinhar, como camponeses indígenas e trabalhadores urbanos. Isto fez também com que a bandeira étnica passasse a se exclusivamente anti-neoliberal, retirando a credibilidade dos partidos mais estabelecidos quando estes defendiam a bandeira étnica. A Guerra do Gás, de 2003, foi uma série de protestos muito parecidos, que confrontavam com a proposta de exportar gás pelo Pacífico através do Chile, tendo em vista as velhas rivalidades entre bolivianos e chilenos desde a Guerra do

Pacífico (1879-1883), quando a Bolívia perdeu a sua saída para o mar. Isto explica, em parte, a robustecimento do MAS a partir de 2000.

O ano de 2002 foi decisivo para o MAS. Nas eleições presidenciais desse ano o partido conseguiu alcançar o segundo lugar, com 20,94% dos votos, contra 22,46% de Sanchez de Lozada. A partir de então, o MAS começa a receber uma adesão cada vez maior de setores operários urbanos, profissionais liberais e, até mesmo, de parcelas do pequeno e médio empresariado. O fortalecimento do MAS foi fruto do caráter policlassista de sua base e de um discurso no qual se destaca a crítica ao modelo neoliberal e ao imperialismo, junto à promoção de identidades étnicas. Nesse sentido, a ideologia “masista” conjuga um nacionalismo de esquerda tradicional com a revitalização daquilo que foi, “naturalmente”, o contexto cultural originário, profundo e imprescindível da nação: a comunidade indígena e suas instituições.

A partir de 2002, o MAS realizou de forma bem mais articulada uma conexão entre política das ruas e política parlamentar. A primeira passou a ser uma força de mobilização social capaz de legitimar sua atuação no segundo cenário e, ao mesmo tempo, servir como instrumento de pressão, na medida em que crescia o escopo institucional do partido. Dessa forma, o MAS chegaria à presidência em 2005, com uma votação de 52% para seu candidato Evo Morales, reeleito, em 2009, com um porcentageal ainda maior.

O MAS, articulando suas raízes indianistas, nacionalistas e classistas, foi um fator fundamental na condução e formulação da atual Constituição política, além de um instrumento de renovação no tradicional quadro partidário, incapaz de absorver os novos tipos de demanda que se intensificaram na década de 1990 e inícios do século XXI. Observa-se na Bolívia aquilo que, segundo Robert Dahl, acontece quando determinadas camadas de uma população se deparam com uma inclusão política mais alargada e com maiores oportunidades de participação na vida política nacional. A tendência, nesses casos, é a que os partidos anteriormente mais relevantes percam representatividade. Trata-se, então, do deslocamento do sistema de representação política no sentido de uma maior democratização. Não se quer dizer com isso que o

fortalecimento do MAS seja, por si só, o catalisador dessa tendência, mas sugerir apenas que ele cumpre um papel parecido ao descrito por Dahl em sociedades antes dominadas por aristocracias tradicionais:

“Quando o sufrágio vai além dos notáveis e de sua clientela, os velhos partidos e facções baseados principalmente nas relações sociais entre os notáveis – em laços familiares, de classe, residência, estilo de vida e tradição- são substituídos ou suplementados por partidos mais eficazes em atrair as classes médias.” (DAHL, 1997:44)

Embora, aqui, não se trate necessária e estritamente da ascensão de classes médias contra uma antiga base social estamental, o MAS parece ser o resultado de uma dinâmica sócio-política bastante semelhante. Ele é o formato partidarizado de um emaranhado de setores sociais que, como já foi dito, abarca desde o campesinato indígena tradicional até classes médias urbanas, passando por setores operários da mineração e camadas populares urbanas que têm como denominador comum a rejeição generalizada aos velhos partidos e sua partidocracia, e a suas formas de conceber e fazer política. Dessa forma, o MAS pode funcionar, na Assembléia Constituinte, como um instrumento político mediador entre as demandas veiculadas por setores da situação e da oposição. Ao coligar-se com setores moderados das organizações indígenas e aceitar deliberar com os Comitês Cívicos Pró-Santa Cruz, o partido assumiu, em alguma medida, a condução das negociações, e conseguiu isolar as vertentes mais radicais, contribuindo, assim, para que as querelas regionais e étnicas se processassem através das “regras do jogo”. O papel desempenhado por Evo Morales, nesse processo, foi crucial:

“No despertar de sua impressionante vitória, Morales demonstrou admirável energia, comparecendo em diversas constituintes em um aparente esforço de reconciliação nacional. Ademais, ele viajou para Santa Cruz para se encontrar com o Comitê Cívico Pró-Santa Cruz, reconhecendo Santa Cruz como o motor do desenvolvimento



nacional, assim como o local de nascimento do movimento por autonomia regional.” (St. John, 2006:1)

Ao mesmo tempo neutralizou e enfraqueceu as organizações que promoviam projetos nos quais se abriam brechas capazes de colocar em risco a unidade do Estado boliviano. Nessa mesma linha, se explica a hostilidade ao MAS por parte do CONAMAQ (Conselho Nacional de Ayllus e Markas do Qullasuyu), que defendia, antes do que um Estado boliviano com faces indígenas, a formação de um Estado índio. A CSUTCB parece ter exercido muito mais influência nos processos constituintes que o CONAMAQ. O último, ao defender a idéia de reconstituição do Qullasuyu (mais próxima do Katarismo radical) e negar diálogo com a oposição, deu tons demasiadamente separatistas aos movimentos indígenas, perdendo boa parte de sua influência para a CSUTCB, que defendia um Estado com uma face indígena e não um estado totalmente indígena:

“O fato de a fração do MAS na Assembléia Constituinte ter rejeitado a demanda da CONAMAQ de assentos reservados no Parlamento foi uma das principais razões desta organização declarar que não apóia o trabalho da Assembléia Constituinte no dia 4 de agosto de 2007. Ela se retirou da Assembléia Constituinte e baixou a Wiphala<sup>14</sup> do Teatro Gran Mariscal, onde a assembléia mantinha seus encontros.” (SCHILING-VACAFLOR, vol.4:4)

Ressalte-se que, no final da década de 1990, o rápido crescimento das exportações de gás e de produtos agrícolas tinha deslocado para um segundo plano a exportação de minerais que tanto caracterizara a economia boliviana ao longo de sua história, a qual passou de uma representação de mais de 90% em seu auge para 37% no final da década de 1990. A construção conjunta do gasoduto pela estatal boliviana Yacimientos Petrolíferos Federales Bolivianos (YPFB) e pela empresa brasileira PETROBRÁS, visando a saída de gás de Santa Cruz para os grandes centros industriais de São Paulo firmou um novo tipo de exportação para a Bolívia. A expansão da fronteira agrícola

---

<sup>14</sup> Bandeira indígena

brasileira da soja também exerceu grande influência na economia boliviana, uma vez que produtores da “meia-lua” começaram a produzi-la nos mesmos moldes dos produtores brasileiros:

“O que é impressionante sobre estas produções agrícolas é que a eficiência dos produtores bolivianos aproxima-se à dos produtores de soja brasileiros que, por sua vez, estão entre os mais produtivos do mundo. Além disso, a construção de rodovias e o crédito agrícola provido pelo governo de La Paz desde meados dos anos 50 em diante, paralelamente a fundos gerados pela exportação ilegal de cocaína, criaram finalmente um setor agrícola moderno em uma das agriculturas nacionais mais atrasadas do mundo( Klein, 2003: p.249).

Pela primeira vez, a economia exportadora boliviana baseava-se num misto de produtos e não apenas na mineração, o que refletia a crescente relevância dos departamentos orientais, principalmente Santa Cruz, em função das exportações agrícolas. O eixo central da política e da economia bolivianas, que se organizavam na direção Norte/Sul, passou a se orientar por uma linha Leste/Oeste: Santa Cruz – Cochabamba – La Paz/El Alto. Não há dúvida de que a chegada de Santa Cruz a uma posição de tamanha importância econômica, após meio século de crescimento, teve profundas consequências no plano político, reforçando as clivagens regionais e a luta cruceña pela autonomia administrativa e tributária.

Nas últimas eleições presidenciais, em janeiro de 2010, a Bolívia viu eleger-se pela segunda vez o Presidente Evo Morales Ayma do Movimento ao Socialismo-Instrumento Político para a Soberania dos Povos (MAS-IPSP). Morales venceu em seis dos nove departamentos bolivianos, tendo sido derrotado apenas em Beni, Pando e Santa Cruz, por Manfred Reyes-Villa, do Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN). Em seguida, obtiveram maior percentual de votação Samuel Doria Medina da Unidade Nacional (UN) e René Joaquina da Alianza Social (AZ).

As eleições seguiram-se à aprovação, via referendo (Constituição de 2009), de dois modelos autonômicos discutidos e debatidos desde o início da primeira década do século XXI: as autonomias indígena-camponesas e as cívico-departamentais. A autonomia departamental foi aprovada, no referendo, em todos os departamentos, inclusive naqueles situados fora da “meia-lua”. O “sim” recebeu 82% dos votos em Chuquisaca, 78% em Potosí, 78% em Cochabamba, 77% em La Paz e 75% em Oruro (quadro 2). Nos quatro departamentos da “meia-lua” não houve votação sobre esse tema, pois todos já haviam aprovado a autonomia no polêmico referendo de 2006.

Os departamentos que antes rechaçavam o modelo autonômico proposto pelos cívicos acabaram aderindo à proposta assimilada pela Constituição, com base no referendo. A mudança pode ser explicada, em parte, pelo fato do próprio governo de Evo Morales ter recuado na suas posições iniciais e absorvido parte das demandas da oposição como uma estratégia para diminuir a tensão política desatada entre os dois pólos (departamentos da “media luna” versus departamentos das terras altas e vales centrais) e, sobretudo, porque a autonomia foi bandeira dos movimentos sociais que eclodiram indistintamente em ambas as regiões, que a incorporaram nas suas agendas já na década de oitenta.

Do mesmo modo, as autonomias indígena-camponesas foram aprovadas no mesmo referendum. O texto aprovado na ocasião estabelece, no artigo 2, que os municípios indígenas (instâncias administrativas diferenciadas dos outros municípios) têm direito a administrar-se de acordo a seus ordenamentos jurídicos próprios baseados em “usos e costumes”:

“Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígenas originário-camponesinos e seu domínio ancestral sobre os territórios, se garante sua livre determinação no marco da unidade do Estado, que consiste em seu direito à autonomia, ao auto-governo, à sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais, conforme a esta Constituição e à Lei.”  
(REPUBLICA DE BOLÍVIA, CONSTITUCIÓN DE 2009)

Dos 12 municípios onde houve votação por autonomias indígenas, 11 optaram pelo “sim”. Apenas o município Curahuara de Carangas decidiu pelo “não”, o que mostra que mesmo nas comunidades indígenas não há necessariamente consenso acerca do tema, talvez, em parte, porque as parcelas de originários já expostos e adaptados a padrões mais modernos e urbanos de vida, consideram que seus interesses estariam melhor servidos fora do padrão autonômico. Seja como for, os dois tipos de demandas autonômicas que tensionaram a política boliviana por quase duas décadas foram finalmente incorporados pela Carta aprovada em janeiro de 2009. Mesmo assim, o corolário constitucional não significa o fim dos dilemas políticos na Bolívia e a possibilidade do processo desaguar na consolidação de uma nova hegemonia fechada, mesmo que de ampla base popular, não pode ser descartada.

O empate verificado entre os diversos focos reivindicatórios, assim como a condução política do processo por parte do MAS, fizeram com que a exacerbada polarização que se configurou na constituinte não redundasse no seu fracasso, ou mesmo em guerra civil. A nova Constituição foi elaborada sob forte influência de grupos ligados aos movimentos autonômicos indígena-camponeses e do partido que hoje dá sustentação ao governo. O MAS representa um, talvez instável, amálgama de interesses que perpassam diversas classes e esferas da sociedade boliviana, desde grupos indígenas e camponeses fortemente organizados, setores operários da mineração, intelectuais e camadas empobrecidas dos centros urbanos. Seu discurso é igualmente polifônico e abrange temas como multiculturalismo, direitos humanos, administração de recursos naturais, protecionismo contra o capital estrangeiro (descolonização externa), autodeterminação dos povos indígenas e camponeses (descolonização interna) e, mesmo, questões ligadas ao plantio e ao consumo da folha de coca. No artigo 5 de seu estatuto, o partido afirma reconhecer “todas as formas de organização democrática existentes na diversidade social e cultural da Bolívia”, e na explicitação de seus fins e objetivos, proclama sua “adesão aos princípios multi-étnicos que conformam a raiz da nacionalidade boliviana”, além de:

“Propugnar o respeito da identidade, dos costumes, e tradições das distintas culturas e etnias nativas originárias que conformam nosso país.

Fazer cumprir a Constituição Política do Estado. Defender e fazer respeitar os Direitos Humanos e sociais.

Defesa dos recursos naturais, do patrimônio de nação do território e o meio ambiente, como fatores essenciais da soberania nacional.

Defender a Democracia, as Organizações Sindicais, Organizações indígenas, Populares e Sociais de acordo aos interesses das maiorias nacionais.” (ESTATUTO ORGÂNICO DO MAS, art. 5,6:1)”

Sob uma perspectiva histórica de longo alcance temporal, a aprovação dos dois tipos de autonomia – departamental e indígena – pode ser vista como o desfecho de uma longa trajetória de transformações sociopolíticas, iniciada em 1952, quando os indígenas obtiveram formalmente a cidadania e o Oriente<sup>15</sup> começou a se modernizar e demandar maior atenção do governo central. Deve-se ressaltar que o MAS não ser um partido estritamente indígena, está amplamente ligado a seus interesses. Por isso, sua ascensão, como a do Presidente Evo Morales, representa a materialização de propostas veiculadas ainda na década de sessenta pelo movimento katarista<sup>16</sup>. Por outro lado, o MAS é também, em certo sentido, um produto do processo de urbanização e escolarização que gradualmente foi modificando a condição da população rural. Se bem que as estruturas sindicais-corporativas, verticalmente hierarquizadas e permeadas por relações clientelísticas determinaram a modalidade e os limites da cidadania conferida a esses setores pelo MNR (Movimento Nacional Revolucionário)<sup>17</sup>, durante sua longa hegemonia, parcelas cada vez maiores de indígenas tiveram acesso aos serviços estatais – entre esses o sistema educacional, frequentado, até mesmo no nível universitário, por algumas das lideranças do movimento Katarista, como Felipe Quispe Huanca e Victor

---

<sup>15</sup> O oriente é a região dos departamentos da meia-lua.

<sup>16</sup> O katarismo foi um movimento encabeçado por intelectuais indígenas “urbanizados” que defendiam a manutenção dos costumes e línguas indígenas dentro das agências burocráticas estatais. Seu início data da década de 60.

<sup>17</sup> O MNR protagonizou a Revolução de 1952, em que as antigas oligarquias da mineração foram substituídas por um regime nacional-desenvolvimentista.

Hugo Cárdenas, que tiveram formação superior em História e em Sociologia e Linguística, respectivamente. Embora o MAS não seja uma organização partidária de orientação katarista, incorporou parte de seu discurso e várias de suas temáticas no atual quadro político boliviano. Conciliando a autonomia nacional frente ao “imperialismo”, uma tradicional bandeira das esquerdas, com a idéia de autonomias indígenas, conseguiu atrair um amplo e diversificado eleitorado.

b) A constituição de 2009

A idéia de Constituição nos seus moldes modernos remete à vontade de uma determinada população, dentro de um determinado território, de reger-se e administrar-se tendo como base um texto escrito. A Constituição aprovada em 2009 representa, para o variado quadro linguístico-cultural da sociedade boliviana, a passagem de um universo pluricultural para um universo plurinacional. O primeiro artigo constitucional já deixa clara esta situação quando diz que:

“Bolívia se constitui em um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. A Bolívia se funda na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo integrador do país.” (REPÚBLICA DE BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:2)

O país é um Estado-nação que não é povoado apenas por diversas culturas, mas diversas nacionalidades, de forma que a nova Constituição deve conciliar um lastro liberal moderno com formas tradicionais e comunitárias de administração, o que representa, em alguns aspectos (como o da plurinacionalidade), um rompimento com o modelo constitucional e ideológico implementado pelo partido MNR em 1952. Um modelo em que o elemento “classe” era o principal eixo norteador ideológico. Note-se

que a definição do caráter plurinacional ocupa uma posição central no primeiro artigo constitucional. Pode-se dizer que o texto da nova Carta Magna, antes de ser a expressão de uma “luta pelo reconhecimento”, deflagrada por grupos e movimentos étnicos e regionais, é um arcabouço normativo que busca mitigar os conflitos decorrentes da incorporação desses grupos à vida política nacional, no sentido de refundar uma nova nacionalidade. Na Bolívia, o que se verifica é a intensificação de movimentos de caráter nacionalista, na medida em que as estruturas do Estado se modernizam e passam a abranger territórios e populações antes negligenciados. A ampliação do sistema educacional expôs vários segmentos da população que antes sequer tinham cidadania formal a um novo contexto de modernização instrumental.<sup>18</sup>

O advento do Movimento Katarista (cujo cerne discursivo seria mantido também na luta contra o estado neo-liberal pós 1985) e a intensificação dos movimentos regionalistas da “meia-lua” são, em alguma medida, resultados desta maior presença do Estado (sobretudo nas áreas rurais). O primeiro, arquitetado por intelectuais indígenas “urbanizados” esforçou-se para que fossem mantidos, dentro das estruturas sindicais, as línguas faladas e os costumes praticados nas comunidades rurais, conectando, assim, instituições rurais tradicionais às organizações estatais modernas. O Katarismo tentou romper com o nacionalismo de estado homogeneizante do MNR, e também com o pacto militar-camponês, que não atendeu, segundo os próprios kataristas, as necessidades das comunidades indígenas, no que se refere à recuperação de terras. Os kataristas tentaram, desta maneira, recuperar a memória curta, ou seja, a Reforma agrária de 1953, assim como a memória longa, associando o moderno estado republicano ao estado colonial (Albó).

A memória longa recuperaria as insurreições indígenas desde a época colonial até os dias em questão, passando pelo importante Movimento Caciquista, liderado por Pablo Zárate, o “temível Willka”, que em fins do século XIX, reuniu um exército de Quéchuas e Aymaras, e lutou ao lado dos liberais descentralizadores na Guerra Federal, com a intenção de recuperar as terras perdidas por suas comunidades, principalmente

---

<sup>18</sup> Por modernização instrumental me refiro á modernização das estrutura técnicas do estado, e não á “modernização ideológica”, como a chegada de valores republicanos e democráticos.

durante a presidência do caudilho Mariano Melgarejo. Pode-se notar que as comunidades indígenas sempre foram um presente e importante ator político na Bolívia, sendo que o MAS apenas atende demandas feitas por eles durante toda a sua história republicana, sem mudar, necessariamente a gramática política boliviana de forma tão abrupta quanto se costuma pensar.

Ao entender o termo “povo” como comunidade rural e não como massas concentradas em centros urbanos, o discurso katarista e seu sucedâneo institucional traduzido no Pacto da Unidade<sup>19</sup> construíram um tipo de identidade semelhante àquela que foi defendida pelos populistas russos (*narodniks*) do século XIX. Estes viam nas comunidades rurais originárias (*mir*) e suas estruturas jurídico-deliberativas (*obschina*) o fundamento cultural, social, político e econômico de sua pátria.<sup>20</sup> Esta forma de apelo popular, de tipo *narodnik*, aparenta, em certa medida, ser algo inédito na América Latina, onde tradicionalmente o apelo ao “povo” se direciona a densas massas urbanas (marca inconfundível dos regimes populistas latino-americanos). O discurso katarista, assim, defendeu a idéia de um Estado que, embora modernizado, mantivesse os valores da antiga comunidade rural.

Os movimentos cívicos regionalistas da “meia-lua”, embora não apelem para este tipo de “comunidade original”, também defendem a idéia de fazer parte de um agrupamento social detentor de valores e cultura específicos. Em parte por isto, em parte por constituírem um pólo de desenvolvimento econômico nacional e em parte por temerem grupos supostamente de “esquerda” ocupando o poder central, os comitês cívicos esforçaram-se ao máximo para que seu modelo autonômico fosse aprovado na Assembléia Constituinte. A Constituição de 2009 dá voz a todos esses grupos e visa a incorporar suas demandas, levando em conta que o termo indígena engloba povos e etnias que não necessariamente pertencem ao altiplano.

---

<sup>19</sup> O Pacto da Unidade foi um acordo estabelecido em 2006, na cidade de Camiri, no departamento de Santa Cruz que, estabelecia que toda comunidade indígena, na importa de qual grupo étnico ou região, deveria se reconhecer como “comunidade originária”, podendo tornar-se um município.

<sup>20</sup> Os populistas defendiam a idéia de que as comunidades camponesas eslavas não conheciam a propriedade privada. Desta forma, embora Lênin fosse contrário á idéia de manutenção das “virtudes” do *mir*, pode-se dizer que os populistas russos, em alguma medida, pavimentaram os caminhos para o socialismo Leninista, ao afirmar que a Rússia não precisaria passar pelo tipo inglês de industrialização e gerar uma robusta classe revolucionária. As bases sociais para a eliminação da propriedade privada estariam no campesinato tradicional.



O traço mais marcante da nova Constituição talvez seja a conexão entre direitos universais e abstratos centrados na idéia de indivíduo, e direitos tradicionais, comunitários, centrados na idéia do coletivo. É interessante notar que os princípios básicos da organização liberal do Estado não são negados, apenas acrescentados por outras noções de pessoa jurídica; como aponta Mota:

“Neste sentido, as principais inovações presentes na constituição, podem ser sobremaneira sentidas no que se refere às autonomias e à livre determinação; à concepção de pessoa jurídica mais ampla do que somente individual – onde observamos explicitamente a emergência do fenômeno que chamo de complexificação da noção de pessoa; na forte percepção de que a preservação, a forma de distribuição e os usos da Pachamama (Mãe Terra), bem como dos recursos naturais bolivianos são vistos como essenciais para o desenvolvimento integral do país; e, por fim, de uma forma democrática participativa popular ampliada.” (MOTA, 2009:145)

Estas noções se materializam através da criação dos municípios indígenas dentro dos departamentos, que se tornam instâncias administrativas com o mesmo status dos municípios não-indígenas. A municipalização das “comunidades originárias” representa a descolonização interna do Estado boliviano, tema da mais alta importância na elaboração da nova Constituição. A descolonização seria, na verdade, o direito proporcionado às comunidades, ou conjunto de comunidades, de administrarem os recursos naturais circunscritos em seus territórios a partir de seu ordenamento jurídico tradicional, assim como a eleição de autoridades para cargos “públicos” de acordo com seus sistemas políticos originários<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Apesar de a Constituição fornecer mais dois tipos de autonomia (regional e municipal), elas não serão analisadas neste estudo, devido ao fato de ele se centrar nas autonomias indígenas e departamentais.

c) A constituição e as autonomias indígena-camponesas

O artigo 269 da Constituição, primeiro da terceira parte intitulada “Estrutura e organização territorial do estado”, representa uma inovação face aos textos constitucionais anteriores, precisamente por incluir na configuração territorial da Bolívia, além dos departamentos, províncias e municípios, os territórios indígenas originários camponeses. (REPUBLICA DE BOLIVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:48) O direito à autodeterminação, ao menos nas esferas “municipais”, está assegurado aos povos indígenas, sobretudo pelo artigo 289, o qual estabelece que:

A autonomia indígena originária camponesa consiste no auto-governo como exercício da livre determinação das nações e dos povos indígena-originário camponeses, cuja população compartilha território, cultura, história, línguas, e organização ou instituições jurídicas, políticas, sociais e econômicas próprias.(REPÚBLICA DE BOLIVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:51)

As bases territoriais das autonomias indígenas originárias camponesas, os requisitos para a sua constituição, assim como a forma pela qual deverão ser superados possíveis conflitos de limites entre distritos municipais e o território de comunidades originárias em formação, são especificados nos seguintes artigos:

Artigo 291. I. São autonomias indígena-originárias camponesas os territórios indígena-originário camponeses, e os municípios, e regiões que adotam tal qualidade de acordo ao estabelecido nesta Constituição e na Lei.

II. Dois ou mais povos indígena-originários camponeses poderão conformar uma só autonomia indígena-originário camponesa. (REPÚBLICA DE BOLIVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:51)

Artigo 292. Cada autonomia indígena-originária campesina elaborará seu Estatuto, de acordo com suas normas e procedimentos próprios, segundo a Constituição e a Lei. (REPÚBLICA DE BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:51)

Artigo 293. I. A autonomia indígena baseada em territórios indígenas consolidados e naqueles em processo, uma vez consolidados, se constituirá pela vontade expressada de sua população com consulta em conformidade a suas normas e procedimentos próprios como único requisito exigível.

II. Se a conformação de uma autonomia indígena-originária campesina afetar limites de distritos municipais, o povo ou nação indígena-originária campesina e o governo municipal deverão acordar uma nova delimitação distrital. Se afetar limites municipais, deverá seguir-se um procedimento ante a Assembléia Legislativa Pluri-nacional para a sua aprovação, prévio cumprimento dos requisitos e condições particulares que assinale a Lei.

III. A Lei estabelecerá requisitos mínimos de população e outros diferenciadores para constituição de autonomia indígena-originária campesina.

IV. Para constituir uma autonomia indígena-originária campesina cujos territórios se encontrem em um ou mais municípios, a lei assinalará os mecanismos de articulação, coordenação e cooperação para o exercício de seu governo. (REPÚBLICA DE BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:52)

Artigo 296. O governo das autonomias indígena-originária campesinas se exercerá através de suas próprias normas e formas de organização, com a denominação que corresponda a cada povo, nação, ou comunidade, estabelecidas em seus estatutos e em

sujeição à Constituição e à Lei. (REPÚBLICA DE BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:52)

Enquadradas no marco constitucional, as competências das autonomias indígena- originárias campesinas estão definidas no artigo 304 que, num conjunto de competências, estabelece como exclusivas as seguintes:

1. Elaborar seu Estatuto para o exercício de sua autonomia conforme a Constituição e a Lei.
2. Definição e gestão de formas próprias de desenvolvimento econômico, social, político, organizativo e cultural, de acordo com sua identidade e visão de cada povo.
3. Gestão e administração dos recursos naturais renováveis, de acordo com a Constituição.
12. Criar e administrar taxas, patentes e contribuições especiais no âmbito de sua jurisdição de acordo com a Lei.
13. Administrar os impostos de sua competência no âmbito de sua jurisdição.
14. Elaborar, aprovar e executar seus programas de operações e seu pressuposto.
15. Planificação e gestão da ocupação territorial.
21. Participar, desenvolver e executar os mecanismos de consulta prévia, livre e informada relativos á aplicação de medidas legislativas, executivas e administrativas que os afetem.
22. Preservação do hábitat e da paisagem, conforme a seus princípios, normas e práticas culturais, tecnológicas, espaciais e históricas.

23. Desenvolvimento e exercício de suas instituições democráticas conforme a suas normas e procedimentos próprios.

II. As autonomias indígena-originário campesinas poderão exercer as seguintes competências compartilhadas:

2. Participação e controle no aproveitamento de áridos.

3. Resguardo e registro dos direitos intelectuais coletivos, referidos a conhecimentos de recursos energéticos, medicina tradicional e germoplasma, de acordo com a Lei.

4. Controle e regulação das instituições e organizações externas que desenvolvam atividades em sua jurisdição, inerentes ao desenvolvimento de sua institucionalidade, cultura, meio ambiente e patrimônio cultural.<sup>22</sup>

A nova Constituição atende, em boa medida, as demandas feitas pelo Pacto da Unidade que, em conjunto com o MAS, foram colocadas na Assembléia Constituinte. A administração de bens como terra, saúde e educação, além da consulta às comunidades “originárias” em caso de exploração de bens naturais dentro de sua jurisdição, são todos direitos garantidos pela Constituição. Os acordos estabelecidos no Pacto da Unidade pelas comunidades e nações indígenas afirmavam que as autonomias indígenas deveriam fazer parte da divisão política e administrativa do país, o que ocorreu. As comunidades indígenas são uma das quatro instâncias político-administrativas do país. A possibilidade de mais de um povo indígena compor um município indígena também se tornou uma realidade.

---

<sup>22</sup> Além disso, as autonomias indígena-originário camponesas poderão exercer as seguintes competências concorrentes:

1. *Organização, planificação e execução de planos, programas e projetos de educação, ciência tecnologia e investigação, no marco da legislação do Estado.*
2. *Conservação de recursos florestais, biodiversidade e meio ambiente.*
3. *Sistemas de irrigação, recursos hídricos, fontes de água e energia, no marco da política do Estado, ao interior de sua jurisdição.*
4. *Construção de sistemas de micro-irrigação.*
5. *Construção de caminhos vicinais e comunais.*
9. *Controle e monitoramento sócio-ambiental das atividades hidrocarboríferas e mineiras que se desenvolvam em sua jurisdição.*
10. *Sistemas de controle fiscal e administração de bens e serviços.* República de Bolivia. Constitución de 2009, p. 57 e 58.

A demanda por um estado unitário pluri-nacional, em certa medida, também foi atendida. O interessante é que a descentralização das territorialidades étnicas e campesinas foi feita pela via cantonal/municipal, e não pela via provincial/departamental, o que pode evitar conflitos no futuro. Isto por quê cada município indígena, independente de qual seja seu grupo étnico específico pode exercer seu auto-governo em qualquer departamento. Por exemplo, um município Aymará pode se auto-governar tanto no departamento de La Paz (seu suposto lar original) ou no de Santa Cruz, para onde muitos Aymarás migraram em busca de melhores condições de vida. Como afirma Gellner, quando faz uma série de recomendações para solucionar o problema das clivagens étnicas “Estas são as únicas recomendações gerais que se pode fazer: a preferência pela estabilidade, evitar a desestabilização sem causa considerável e sem provisão para uma passagem ordenada para um regime sucessor; afluência; centralização das maiores funções de manutenção da ordem e a cantonização das maiores funções sociais; pluralismo cultural e desfetichização da terra.” (Gellner, 1997 p.108)

Pode-se dizer também que o Pacto da Unidade, e a subsequente implementação de sua proposta pela Constituição de 2009, criaram uma espécie de nacionalismo pan-indianista mais amplo, no sentido de que vascularizou a memória longa dos grupos indígenas em um mesmo sentido rumo ao futuro. O que se quer dizer é que o nacionalismo, no sentido dado por Anthony D. Smith, seria a recuperação de um passado cultural específico, não para copiá-lo literalmente no presente, mas para a construção de um futuro político inédito. Foi o que foi feito na Bolívia. O Pacto da Unidade ao articular um status autonômico comum a mais de trinta nacionalidades indígenas, de certa forma ligou um passado indígena pré-colombiano comum a um modelo político-administrativo inédito na história do país.

Entretanto, as demandas das organizações indígenas foram apenas parcialmente atendidas, uma vez que elas reclamavam um estado unitário onde as principais instâncias descentralizadoras fossem os municípios. Isto porque as autonomias propostas pelas organizações da “meia-lua”, que visavam descentralização por via departamental,

também foram aprovadas. Se o pluralismo jurídico intra-departamental vai gerar ou não conflitos de maior monta (sobretudo nos departamentos orientais, que concentram oposição ao MAS) ainda é algo que apenas o futuro dirá, pois ainda é muito cedo para fazer qualquer constatação a esse respeito. A questão é que as demandas por autonomia dos povos indígenas foram, em ampla medida, atendidas, tendo apenas que conviver lado a lado com outras instâncias autonômicas e administrativas.

d) A constituição e as autonomias cívico-departamentais

O tipo de administração proporcionado pelas autonomias departamentais é exercido sob as mesmas regras em todos os departamentos, diferentemente das autonomias indígenas. Nas últimas, cada povo “originário” ordena-se de acordo com suas respectivas tradições, que, por sua vez, variam de um grupo étnico-linguístico para outro. No caso do autonomismo oriundo dos departamentos orientais, o que mais se reivindica é a maior autonomia do departamento frente ao governo central, no que se refere à capacidade de legislar-se regionalmente.

A demanda por autonomia departamental, assim como a questão indígena, tem também longa data. Ainda em 1899 Santa Cruz tentara se separar do estado boliviano sem sucesso. Segundo José Luís Roca, na década de 1950 foram criados os Comitês Cívicos departamentais, sendo os mais bem sucedidos em Santa Cruz, que lutavam por maiores regalias para os departamentos produtores de hidrocarbonetos (Roca). De acordo com o mesmo autor, os Comitês Cívicos atraíam amplos setores da população, que iam muito além do universo restrito das elites. Durante o regime de Hugo Banzer (1971-1978), foram direcionados grandes incentivos aos produtores agro-pecuários da região oriental com a intenção de criar uma economia mais diversificada, menos dependente da mineração. O crescimento econômico da região fez reviver velhos orgulhos regionais, revitalizando a ideia de Nação Camba. O próprio termo “camba” mudou de conotação, passando de um termo pejorativo que criava a ideia de “caipira”, para um termo que designa uma pessoa “camarada”, um membro igual da mesma nação cruceña.

O governo de Lozada, recuperando o velho centralismo do MNR, dissolveu em 1995 as Corporações Regionais de Desenvolvimento, criadas em 1975 pelo regime de Banzer. Somado ao robustecimento político dos grupos indígenas andinos, isso fez com que se rearticulassem os Comitês Cívicos. O movimento Nação Camba também pode ser visto como um movimento nacionalista, porém cívico-territorial, e não étnico. O nacionalismo cívico-territorial se caracteriza pela ascensão de uma população enquanto uma elite política de um determinado território. Em geral o nacionalismo cívico-territorial tende a ser mais universalista, ou seja, não é necessário que os cidadãos tenham uma origem comum para pertencer igualmente à nação. O nacionalismo étnico, por sua vez, é aquele em que uma determinada população tem uma origem pré-moderna comum, sendo em geral menos universalista e sua cidadania é exclusiva dos indivíduos que tenham essa origem (Greenfeld, 1992). É claro que os dois modelos não são completamente estanques um do outro, mas podem-se fazer aproximações no sentido de um ou de outro. O primeiro modelo de nacionalismo seria o fundamento das autonomias departamentais na Bolívia.

A autonomia departamental se implementa a partir dos seguintes artigos da Constituição:

Artigo 277. O governo autônomo departamental está constituído por uma Assembléia Departamental, com faculdade deliberativa, fiscalizadora e legislativa departamental no âmbito de suas competências e por um órgão executivo. (REPÚBLICA DE BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:49)

Artigo 278. I. A Assembléia Departamental estará composta por assembleístas departamentais, eleitas e eleitos por votação universal, direta, livre, secreta e obrigatória; e por assembleístas departamentais eleitos pelas nações e povos indígena-originário campesino, de acordo com suas próprias normas e procedimentos.

II. A Lei determinará os critérios gerais para a eleição de assembleístas departamentais, tomando em conta representação



populacional, territorial, de identidade cultural e linguística quando são minorias indígena-originárias camponesas, e paridade e alternância de gênero. Os estatutos autônomos definirão sua aplicação de acordo com a realidade e condições específicas de sua jurisdição. (REPÚBLICA DE BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:49)

Artigo 279. O órgão executivo departamental está dirigido pela Governadora ou o Governador, em condição de máxima autoridade executiva.

Segundo o artigo 300, entre as principais competências exclusivas dos governos departamentais autônomos estão as seguintes:

Elaborar seu Estatuto de acordo com os procedimentos estabelecidos nesta Constituição e na Lei.

Iniciativa e convocatória de consultas e referendos departamentais nas matérias de sua competência.

Promoção do emprego e melhora das condições laborais, no marco das políticas nacionais.

Elaboração e execução de Planos de Ordenamento Territorial e de uso de solos, em coordenação com os planos do nível central do Estado municipal e indígena- originário camponês. (REPÚBLICA DE BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN, 2009:55)

As demandas e propostas cívico-departamentais foram apenas parcialmente atendidas, como pode se evidenciar pelo fato de o fortalecimento institucional do poder executivo departamental, através da figura do governador<sup>23</sup> e a instituição de um poder legislativo nessa esfera, não vir acompanhado da capacidade de controle dos recursos

---

<sup>23</sup> Note-se que agora nos departamentos os representantes do poder executivo são os governadores e não os antigos prefeitos indicados pelo presidente da república.

econômicos. Nessa área, a dependência em relação ao governo central continua sendo significativa, como pode ser constatado pela leitura dos seguintes artigos que definem o alcance da autonomia Departamental:

33. Participar em empresas de industrialização, distribuição e comercialização de hidrocarbonetos no território departamental em associação com as entidades nacionais do setor.

34. Promoção da inversão privada no departamento no marco das políticas econômicas nacionais.

35. Planificação do desenvolvimento departamental em concordância com planificação nacional.

36. Administração de seus recursos por regalias no marco do pressuposto geral da nação, os que serão transferidos automaticamente ao Tesouro Departamental.

Embora a criação dos legislativos departamentais aponte para uma possível federalização, o centralismo estatal continua sendo uma característica marcante do regime boliviano. Se as esferas legislativas departamentais encaminharão o país rumo ao federalismo, isso é uma questão futura. Todavia, parece existir uma incipiente contenda entre governo e prefeituras, as últimas se tornando uma espécie de “linha de resistência” contra os governos central e municipais. O Governo tenta monopolizar as alcaldias e os serviços de saúde e educação; as prefeituras estão mais em sintonia com os comitês cívicos.(CARTAGENA, 2007)

#### **iv. Conclusão**

A questão étnica e regional é o fundamento da disputa partidário-eleitoral na Bolívia e a sedimentação das nacionalidades étnicas é provavelmente, algo que irá para além do MAS (Klein, 2011). O MAS representa um momento de refundação nacional,

antes que a institucionalização de um sistema partidário de governo e oposição. A oposição parece ter suas bases sociais bastante estabilizadas (região oriental), porém, sem ter ainda um partido de oposição estabilizado. O que o MAS conseguiu foi refundar a nação boliviana incluindo demandas de grupos cujo antagonismo vem de muito antes da reabertura democrática.

Pode-se notar que mesmo durante os regimes autoritários as demandas étnicas da região andina e as cívico-territoriais da região do Oriente eram a base de sustentação dos governos, como pode ser visto em relação aos regimes de Barrientos e Banzer. A constituição de 2009 parece, pela primeira vez, ter trazido um equilíbrio entre os dois nichos sócio-políticos dentro de um quadro partidário democrático, embora a Assembléia Constituinte tenha tido como participantes grupos majoritariamente oriundos dos nichos étnico-camponeses (Roca). Desta forma, a clivagem étnica-cívica e seus respectivos tipos de demanda devem continuar sendo as bases da estrutura partidária e eleitoral dos bolivianos, ainda que o sistema partidário ainda não se apresente solidamente sedimentado.

Neste estudo, buscou-se analisar o percurso histórico da nação boliviana, tendo por perspectiva os referenciais de desenvolvimento mais gerais que norteiam os países da América Latina e o quadro analítico conceitual do institucionalismo e da análise do nacionalismo.

É possível demonstrar que o trilha histórico das instituições, no caso boliviano, influencia nos rumos desse país, em termos de seu desenvolvimento, de forma fortemente articulada com os aspectos idiossincráticos de sua sociedade, especialmente no que diz respeito à existência de grupos populacionais indígenas que preservam intensamente aspectos culturais e de organização política. O estudo mostrou que o esforço desenvolvimentista empreendido pelo MNR, a partir de 1952, partiu de uma estrutura produtiva baseada na extração de minérios, o que significa um importante gap em relação a países desenvolvidos. Não obstante a modernização de parte da estrutura produtiva do país, inclusive após a crise da política nacional desenvolvimentista, a Bolívia enfrenta constrangimentos sociais, políticos e institucionais próprios ao seu

desenvolvimento, além dos que são característicos da América Latina em geral, aos quais o MAS procura responder.

Conforme Bielschowsky (2009) os principais conceitos analíticos das análises estruturalista (1948-1990) e neo-estruturalista (1990-2008), são a insuficiente diversidade da produção e das exportações e a heterogeneidade estrutural. Em relação ao neo-estruturalismo especificamente, questões relacionadas à cidadania e da coesão social tornam-se mais relevantes do que no estruturalismo. A criação de municípios indígenas assim como a descentralização política pela via departamental são políticas que ilustram o novo estruturalismo da CEPAL, tendo em vista que trata-se de responder a esta heterogeneidade apontada.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALBÓ, X. *Larga memória de lo étnico em Bolivia, con temporales oscilaciones*. In: *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. Editores: John Crabtree, George Gray Molina y Laurence Whitehead. Plural Editores.

ANCOCHEA, Diego Sánchez. *El modelo económico en América Latina desde los años noventa hasta La Gran Crisis. Um modelo razonable o um fracaso liberal*. REVISTA CISO d'AFERS INTERNACIONALS 85-86.

BIELSCHWOSKY, Ricardo. *Sesenta años de La CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. *Revista CEPAL 97. Abril, 2009*.

BOLIVIA. *Constitución Del Bolivia*, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo*. Nueva Sociedad Nro. 210 Julio-Agosto 2007.

CARTAGENA, T.J. *Bolivia: Estado unitário versus plurinacional*. In: *Bolivia Unitaria*, Los Tiempos, 7 de agosto de 2007

ESTATUTO Orgânico do MAS.

GELLNER, E. *Nationalism*, 1997.

- GREENFELD, L. *Nationalism: five roads to modernity*. Harvard University Press, 1992.
- HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C.R. *Political Science and the three new institutionalisms*. *Political Studies* (1996), XLIV, 936-957.
- HEREDIA, S. B. *Indianismo: an alternative project to national identity formation in Bolivia?* Congress of the Latin American Studies Association. California, 2012.
- KLEIN, H. *The emergence of a mestizo and indigenous democracy in Bolivia*. Yale University, december 2011.
- KLEIN, H. *A concise history of Bolivia*. Cambridge University Press, 2003.
- LINERA, A. G. *A potência plebeia: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia*. BOITEMPO Editorial, 2010.
- MOTA, A. *A nova constituição política do estado boliviano*. In: *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- ROCA, J. L. *Regionalismo revisitado*. In: *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. Editores: John Crabtree, George Gray Molina y Laurence Whitehead. Plural Editores.
- SCHILING-VACAFLOR, A. *Indigenous identities and politico-juridical demands of CSUTCB and CONAMAQ in the constitutional change process of Bolivia*. *T'inkazos*, vol. 4.
- SILVA, F. P. *Equilíbrios precários. A trajetória do Movimento ao Socialismo e seus dilemas*. In: *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- SISCÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault. *Por que Novo-desenvolvimentismo*. Versão Fevereiro 2005.
- SMITH, A. D. *The ethnic origins of nations*. Blackwell Publishing, 1986
- STEFANONI, P. E.; DO ALTO, H. *De la coca al Palacio*. Una oportunidad para la izquierda indígena boliviana. Editora Malatesta, 2006.
- STEFANONI, P. *Governo Evo Morales: permanências, mudanças e desafios*. Conferência A esquerda no governo II. Comparando Europa e América Latina. Bruxelas, junho de 2010.

ST. JOHN, R. B. *Evo Morales No Che Guevara*. Global Politician, 2006.