

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

A democracia na América Latina: o caso Boliviano.

Fernandes Gabriel.

Cita:

Fernandes Gabriel (2010). *A democracia na América Latina: o caso Boliviano*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/87>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

A Democracia na América Latina: o caso boliviano

1. Introdução

Nas últimas eleições presidenciais, 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) (quadro1). Em seguida, obtiveram maior percentual de votação Samuel Doria Medina da *Unidade Nacional* (UN) e René Joaquino da *Alianza Social* (AZ). Embora o projeto autônomo sustentado pelos Departamentos orientais tenha sido aprovado, o triunfo do governo em Tarija e Chuquisaca fragmentou a coalizão política dos prefeitos da chamada “meia-lua”, amenizando parcialmente a polarização “ocidente x oriente”.

Quadro 1

Distribuição dos votos nas eleições presidenciais de 2009, por departamento, em percentual

Departamentos	Evo Morales	M. Reyes Villa	S. D. Medina	Joaquino	Outros
Beni	35	55	8	1	1
Chuquisaca	53	35	6	3	3
Cochabamba	66	27	4	1	2
La Paz	78	10	9	2	1
Oruro	78	10	7	4	1
Pando	46	49	4	1	0
Potosí	77	5	3	14	1
Santa Cruz	43	50	6	1	0
Tarija	49	40	8	2	1

Fonte: Los Tiempos, caderno B. Lunes 7. Cochabamba, Bolivia. Edición número 30. Diciembre, 2009.

Às eleições, somou-se a aprovação, via referendo, 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 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.

Quadro 2

Distribuição do “sim” e do “não” para autonomias departamentais, por departamento, em percentual

Departamentos	SIM	NÃO
Chuquisaca	82	18
Cochabamba	78	22
La Paz	77	23
Oruro	75	25
Potosí	78	22

Fonte: Los Tiempos, cuaderno B. Cochabamba, Bolivia. Edición número 30. Lunes, 7 de Diciembre de 2009.

Os departamentos que antes rechaçavam o modelo autonômico proposto pelos cívicos acabaram aderindo à proposta assimilada pela Constituição. 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 e que a incorporaram nas suas agendas já na década de oitenta.

Do mesmo modo, as autonomias indígena-camponesas foram aprovadas no mesmo referendun (quadro 3). 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.”¹

Quadro 3
Distribuição do “sim” e do “não” para autonomia indígena-originária, por município, e em percentual

Municípios/ departamentos	SIM	NÃO
Charagua/Santa Cruz	55,7	44,3
Charazani/La Paz	100 / 86,6	0/13,4
Chayanta/Potosí	50 / 60	50/40
Chipaya/Oruro	100 / 91,9	0 / 8,1
Curahuara de Carangas/Oruro	30	70
Huacaya/Chuquisaca	50 / 53,7	50 / 46,3
Jesús de Machaca/La Paz	66 / 56,1	34 / 43,9
Pampa Aullagas/Oruro	85 / 83,7	15 / 16,3
Salinas de Garci Mendoza/Oruro	68 / 75,1	32 / 24,9
San Pedro de Totora/Oruro	74,5	25,5
Tarabuco / Chuquisaca	86 / 90,8	14 / 9,2
Villa Mojocoya / Chuquisaca	78 / 88,3	22 / 11,7

Fonte: Los Tiempos, cuaderno B. Cochabamba, Bolivia. Edición número 30. Lunes, 7 de Diciembre de 2009.

Observação: nas colunas do “sim” e do “não”, os números à esquerda da barra referem-se aos resultados apurados pela fonte citada. Os números à direita da barra são os fornecidos pelo Ministério de Autonomias boliviano. Quando há apenas um resultado, ele foi transmitido por essa última fonte.

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

¹ República de Bolivia. *Constitución de 2009*.

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. Porém, até o momento, o alto nível de inclusão e de competição política, assim como a diversidade de interesses contemplados pela nova Constituição, abre a possibilidade do regime boliviano se aproximar de uma configuração poliárquica.

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 próprio partido que hoje dá sustentação ao governo. O MAS representa um interessante, e 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:

- a) “*Propugnar o respeito da identidade, dos costumes, e tradições das distintas culturas e etnias nativas originárias que conformam nosso país.*”
- b) “*Fazer cumprir a Constituição Política do Estado. Defender e fazer respeitar os Direitos Humanos e sociais.*”

- c) *Defesa dos recursos naturais, do patrimônio de nação do território e o meio ambiente, como fatores essenciais da soberania nacional.*
- d) *Defender a Democracia, as Organizações Sindicais, Organizações indígenas, Populares e Sociais de acordo aos interesses das maiorias nacionais.*”²

Sob uma perspectiva 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 sóciopolíticas, iniciada em 1952, quando os indígenas obtiveram formalmente a cidadania e o Oriente começou a se modernizar e demandar maior atenção do governo central. Apesar do 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. 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, 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 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.

Aqui, pretende-se analisar os traços descentralizantes da nova Constituição, sobretudo com relação às autonomias, assim como a trajetória e o papel do MAS no processo que culminou na sua aprovação. Após uma breve comparação do caso boliviano com o espanhol, faremos uma análise mais pormenorizada da Constituição de 2009 para, finalmente, ponderar os possíveis rumos do Estado plurinacional boliviano.

² *Estatuto Orgânico do MAS*. Artigos 5 e 6, p. 1.

1.1. A trajetória do MAS até a última Constituição

O Movimento ao Socialismo foi criado em 1999 por membros do movimento cocaleiro junto à Central Sindical Única dos Trabalhadores Campesinos de Bolívia (CSUTCB). A sigla MAS, que pertencia à “ala esquerda da direitista 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 Chapare, no departamento de Cochabamba. A organização dos camponeses dessa zona se beneficiou inicialmente da experiência de velhas lideranças sindicais que se deslocaram do Altiplano à 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 (quadro 4). 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.³ 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 Desportos durante quatro anos; em 1988 chegou a dirigir a poderosa Federação do

³ Morales, ainda jovem, passou a fazer parte das ligas esportivas, destacando-se na prática do futebol.

Chapare e, finalmente, as seis federações cocaleiras do país, em 1996.⁴ Em 1997, ele foi eleito deputado nacional com 70% dos votos da circunscrição 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 encabeçado por Morales é, no mínimo, 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, os integrantes do MAS, oriundos dos centros urbanos, 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 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”⁵. 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.

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

⁴ Pereira da Silva, F. Equilíbrios precários. A trajetória do Movimento ao Socialismo e seus dilemas. In: *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

⁵ Pereira da Silva, F. Equilíbrios precários, a trajetória do Movimento ao Socialismo e seus dilemas. In: *A Bolívia no espelho do futuro*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2009, p. 52.

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. Entretanto, 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 campesinos.*⁶

A idéia de instrumento político seria atribuída posteriormente ao 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:

⁶ Stefanoni, P. E Do Alto, H. *De la coca al Palacio*. Una oportunidad para la izquierda indígena boliviana. Editora Malatesta, 2006, p. 57.

“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”⁷.

O ano de 2002 foi decisivo para o MAS. Nas eleições presidenciais desse ano conseguiu alcançar o segundo lugar, com 20,94% dos votos, contra 22,46% de Sanchez de Lozada. A partir de então, o partido 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, antes do que a promoção de uma plataforma étnica. 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.

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, à medida 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 porcentual 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

⁷ Pereira da Silva, F. Equilíbrios Precários, a trajetória do Movimento ao Socialismo e seus dilemas. In: *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 59 e 60.

instrumento de renovação no tradicional quadro partidário, incapaz de absorver os novos tipos de demandas 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.”⁸

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 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

⁸ A. Dahl, R. *Poliarquia*. Editora EDUSP, 1997, p. 44.

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.”⁹

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, que defendia, antes do que um Estado boliviano com faces indígenas, a formação de um Estado índio:

“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 Wiphala¹⁰ do Teatro Gran Mariscal, onde a assembléia mantinha seus encontros.”¹¹

1.2. Clivagens étnicas e regionais: breve comparação com a Espanha

As clivagens vigentes na sociedade e na política bolivianas são de longa data. Entretanto, foi na década de noventa que elas ganharam alcance nacional. Com o ingresso das instituições estatais no campo, vários tipos de reivindicações políticas e sociais puderam ser articulados. No ocidente, grupos indígenas, utilizando as estruturas sindicais como espaços político-associativos, arquitetaram movimentos, como o katarista, para processar reivindicações de caráter étnico e territorial. Na parte oriental, por sua vez, o crescimento econômico acirrou a luta política pela distribuição da renda gerada pela exportação de recursos naturais – petróleo e gás, sobretudo – e fortaleceu o sentimento regionalista de grupos sociais que havia tempo vinham demandando maior autonomia. Da mesma forma, o avanço cada vez maior das empresas produtoras de soja sobre terras indígenas da região oriental provocou a reação dos grupos indígenas não-andinos, ameaçados de perderem suas fontes de água e recursos naturais em geral.

O quadro político que se configurou a partir de então, assim como os tipos de conflitos, se assemelham, em alguma medida, àqueles que afetaram a vida política

⁹ Bruce St. John, R. *Evo Morales No Che Guevara*. Global Politician, 2006, p. 1.

¹⁰ Bandeira indígena

¹¹ Schiling-Vacaflor, A. Indigenous identities and politico-judicial demands of CSUTCB and CONAMAQ in the constitutional change process of Bolivia. *T'inkazos*, v. 4, p. 4.

espanhola durante décadas. Na Espanha também se verifica a existência de divisões étnico-regionais que tornam seu território um mosaico de nações e línguas. Na Bolívia e na Espanha, a modernização e a formação de pólos econômicos de grande dinamismo aconteceram em regiões distantes e marginalizadas do centro político, as quais, em virtude desse processo, se constituíram em plataforma para a revitalização e projeção de demandas tradicionais por maior autonomia. Na Espanha, o processo de industrialização se intensificou no País Basco e na Catalunha, regiões que historicamente reivindicavam autonomia com relação ao governo central de Madri. Na Bolívia, este processo se deu, principalmente, no Departamento de Santa Cruz, que, nas últimas décadas, tem experimentado um extraordinário crescimento econômico que o fez o mais industrializado e de maior ingresso *per capita* do país. E foi precisamente Santa Cruz que, ao longo do século, se opôs ao centralismo de La Paz, que passou a se constituir recentemente no eixo em torno ao qual se articularam os pleitos autonomistas dos departamentos da “meia lua”.

Outro ponto em comum na história dos dois países é a tentativa de homogeneização cultural imposta pelos governos nacionais. No caso espanhol, o regime de Francisco Franco (1939-1975), ao centralizar politicamente o estado espanhol em torno de Madri, fez o possível para disseminar o *Voelkgeist*¹² castelhano por todo o território, impondo proibições ao ensino de línguas regionais e apagando manifestações culturais, sobretudo no País Basco. Já no caso da Bolívia, o comportamento dos governos do MNR (Movimento Nacional Revolucionário) após a Revolução de 1952 foi um tanto diferente na medida em que, junto com a tentativa de promover um ethos mestiço-criollo dominante, incentivou a difusão das línguas e culturas indígenas. Como se observará mais tarde, essa pauta, um tanto modificada, continua sendo a orientação básica fixada pela Constituição de 2009.

Nos dois países, o retorno dos regimes democráticos (na Espanha, 1975 e na Bolívia, 1985) trouxe à tona, de forma intensa, a questão étnico-territorial. No país sul-americano, as reformas econômicas e políticas dos anos 1990 politizaram o meio rural de forma que o discurso katarista pré-existente acoplou-se à plataforma das novas “alcaldias” (prefeituras) recentemente criadas e, da mesma forma que aconteceu na

¹² *Voelkgeist* é um termo em alemão que significa literalmente espírito do povo. É a idéia de que um determinado grupo humano possui traços culturais específicos e incommunicáveis a qualquer outro grupo humano.

Espanha, esferas institucionais deliberativas tornaram-se palco de embates étnico-territoriais e de projeção de demandas por autonomia. Mas, enquanto no país Ibérico isto se deu entre regiões claramente delimitadas territorialmente umas das outras, na Bolívia as demandas autonômicas se articularam a partir de dois eixos que não se correspondem territorialmente: por um lado, o regional geograficamente diferenciado entre departamentos do leste e do oeste, e, por outro, o dos grupos indígenas e camponeses espalhados ao longo do país, desde o ocidente altiplânico até o oriente tropical.¹³ Isto explica, em alguma medida, por que as unidades administrativas reivindicadas pelos indígenas são os municípios e não os departamentos. Na Espanha, a Constituição Federal de 1978, que engendrou um federalismo assimétrico, ou seja, com regiões tendo diferentes níveis de autonomia de acordo com suas necessidades específicas, foi a resposta encontrada para incorporar as reivindicações de caráter local e manter a unidade estatal. A nova Constituição boliviana, embora unitária, parece direcionar o país rumo a um sistema descentralizado via departamentos, o que será analisado mais adiante.

Bernardo Sorj, em seu livro *A Democracia Inesperada* (2004), mostra como a abertura política dos anos 1980, na América Latina, trouxe à tona uma ampla diversidade de discursos oriundos de grupos que se dizem minoritários.¹⁴ A fragmentação ou implosão das estruturas sociais vigentes ao longo da fase nacional desenvolvimentista, ao mesmo tempo em que promoveu a individualização e atomização da vida social, teria gerado, segundo o autor, novas e complexas formas de reconstrução de identidades e grupos de interesse. Frutos dessa tendência seriam, por exemplo, a visibilidade adquirida pelo movimento negro, os movimentos pelos direitos dos homossexuais, ou grupos construídos na internet, que compartilham o mesmo gosto musical, cinematográfico ou de vestuário. O intenso processo de individualização que caracteriza as sociedades contemporâneas se traduz na formação e recriação constantes de novos grupos de interesse, de existência efêmera e escassa relevância nos cenários nacionais mais amplos. Tais identidades, constituídas, em boa medida, a partir da

¹³ Deve-se lembrar que, por causa da migração rural, existem no oriente comunidades aymarás e quéchuas relevantes, particularmente no departamento de Santa Cruz.

¹⁴ Sorj, Bernardo. *A democracia inesperada*; Cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 2004.

intersubjetividade, expressariam a condição fluida daquilo que Zigmunt Bauman, chamou de “modernidade líquida”¹⁵.

Na sociedade boliviana, parece ter acontecido algo diferente. Ao invés dessas identidades líquidas, e sem querer negar sua existência na atual realidade social do país, o impacto da globalização, pautada pela abertura político-econômica, auspiciou a explicitação de identidades culturais já previamente em curso. Tanto o discurso identitário indígena como o relativo à Nação Camba foram fenômenos anteriores à chamada globalização. Mais do que propiciar a formação de identidades de cunho pós-moderno, a recente fase de abertura econômica e de democratização política vascularizou demandas identitárias de raízes muito antigas, em especial as indígenas do Altiplano. Embora as populações indígenas já estivessem inseridas de forma bastante significativa no mundo moderno, isso não significou o enfraquecimento, mas o fortalecimento de suas tradições e formas de ordenamento jurídico e social.

Essa estrutura social, política e econômica que vem marcando a Bolívia já há algumas décadas corrobora a idéia de “clivagens inter cruzadas” de Robert Dahl. Em “Dilemmas of Pluralist Democracies” (1982), ele afirma que as clivagens econômicas não são necessariamente, a principal força motriz que leva ao surgimento de conflitos entre grupos dentro de um Estado-Nação. Dahl cita vários exemplos de países como os Escandinavos, Nova Zelândia e Inglaterra, onde as divisões se dão, basicamente, através de fatores econômicos e de “classe”.¹⁶ Estes conflitos, em geral, não são tão graves quanto aqueles gerados por clivagens étnicas, linguísticas e religiosas, sendo, na maioria dos casos, sanados nas esferas deliberativas e decisórias.

Entretanto, quando os dois tipos de clivagens se encontram interpenetrados, as dificuldades se alargam. O que Dahl diz é que a esfera econômica “reforça” a esfera étnico-cultural quando um grupo politiza suas demandas, seja desde uma posição desvantajosa ou vantajosa na estrutura econômica nacional. Para Dahl, o papel exercido pela economia nesses casos seria o de uma estrutura regulatória. Ou seja, a esfera econômica pode intensificar outros tipos de clivagens sociais já existentes, mas não os gera ela própria. Assim, o sentimento de revolta decorrente da marginalização política a um grupo, pode se intensificar quando se trata de um grupo também marginalizado no

¹⁵ Bauman, Z. *Amor líquido*. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 2004.

¹⁶ A. Dahl, R. *Dilemmas of Pluralist Democracies*. Yale University, 1982, p.s 62 e 63.

sistema econômico. No sentido oposto, um grupo responsável por certo desenvolvimento econômico, mas distante das principais esferas deliberativas e decisórias, pode enxergar sua situação como duplamente agravada e intensificar suas demandas por maior autonomia.

Na Bolívia, os grupos indígena-camponeses encontravam-se na condição de excluídos, tanto no nível da participação política autônoma, isto é, fora das estruturas corporativas às quais estiveram sujeitos durante o regime nacional desenvolvimentista, como no plano econômico, por constituir parte dos setores mais empobrecidos da população, não apenas boliviana, mas, latino-americana:

“Embora a situação geral tenha melhorado muito na última década do século passado, a área rural ainda estava profundamente empobrecida. Em 1999, menos de 1% das habitações rurais tinham telefone, 74% cozinhavam com fogo à lenha, dois terços não tinham bombeamento interno e apenas 58% tinham acesso à água corrente. Segundo as medidas do próprio governo, 59% da população nacional em 2001 poderiam ser considerados pobres e 24% indigentes. Nas áreas rurais, 91% era pobre e mais da metade indigente.”¹⁷

Por outro lado, os Departamentos da “meia-lua” são hoje o grande pólo de desenvolvimento do país, por causa de sua agroindústria modernizada e sua exploração de recursos energéticos. As reivindicações oriundas dessa região são, entretanto, muito mais antigas. Cabe lembrar, nesse sentido, que ainda no século XIX, reivindicações de cunho federalista e descentralizador tinham sua base em Santa Cruz, contra as elites de La Paz, encaradas como portadoras de forte dose de “andino-centrismo”. Nesse período, não só Santa Cruz, como toda a região oriental, estava marginalizada política e economicamente.

A queda de braço entre as vertentes indígena-camponesas e cívico-departamentais, intensificada a partir do ano 2000 e da “Guerra da água”, encontrou seu “parcial desfêcho” no ano de 2009 sob a forma de uma nova Constituição. Tanto o “nacionalismo étnico-indígena” como o “nacionalismo oriental” chegaram a um ponto de equilíbrio, uma vez que nenhum dos dois detinha forças suficientes para suplantar completamente o outro. Novamente citando Dahl, pareceria ser que os custos da repressão se mostravam elevados para ambos os lados. O “desfêcho” constitucional

¹⁷ Klein, H. *A concise History of Bolivia*. Cambridge University Press, p. 253.

seria a expressão, de certa forma, desse equilíbrio. Na Assembléia Constituinte, o MAS, várias organizações indígenas e os Comitês cívicos Pró-Santa Cruz chegaram a um acordo acerca do tema das autonomias que tanto tensionou o país e as duas formas autonômicas propostas foram aprovadas de forma relativamente satisfatória para os dois lados. Vale a pena ressaltar aqui o papel que teve a Confederação Sindical Única de Trabalhadores Campesinos de Bolívia (CSUTCB), tanto no seu papel de representante dos interesses indígenas como no apoio que deu ao MAS, no estabelecimento de compromissos com a oposição, com o intuito de evitar a quebra do processo de mudança constitucional. A CSUTCB parece ter exercido muito mais influência nos processos constituintes que o CONAMAQ (Conselho Nacional de Ayllus e Markas do Qullasuyu). 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, como o CONAMAQ. Vendo-se em uma posição tão equilibrada, onde era impossível negar a existência e reivindicações do grupo opositor, os defensores das autonomias indígenas e departamentais fortaleceram o discurso de suas camadas mais moderadas, fazendo com que os defensores do retorno ao Qullasuyu, assim como os separatistas do Movimento Nação Camba caíssem em um certo ostracismo político, perdendo apoio, pelo menos até o momento atual, de amplas camadas populares.

Em relação ao nacionalismo indígena, pode-se dizer que o Pacto da Unidade foi uma tentativa de construção, bem sucedida em alguma medida, de uma identidade indígena mais abrangente, que não estivesse limitada a grupos indígenas específicos desta ou daquela região e que, ao mesmo tempo, deixasse espaço para a expressão das especificidades. Sob esse ângulo, a pauta hoje dominante representa, tanto uma continuidade, como um relativo distanciamento do projeto étnico do nacional-desenvolvimentismo. Se bem a pertença a um determinado ayllu pode permear as formas de organização e de participação nessa instância, o pertencimento, no nível departamental, às nações aymara, quéchua, guaraní ou chiquitano pode assegurar certos direitos e acesso a recursos aos membros desses grupos. Todavia, em relação ao território boliviano como um todo, a identidade indígena é firmada independentemente da pertença a um ayllu ou “comunidade originária” – um reconhecimento explícito da elevada exposição e participação da população indígena na sociedade moderna, assim

como do sucesso da socialização nos valores da nacionalidade boliviana empreendida pela escola pública rural ao longo da fase nacional desenvolvimentista.

Esta é a idéia de nação indígena que, de acordo com Almut Schiling-Vacaflor, o CONAMAQ tentou construir junto ao pacto da unidade. Apesar de defender a reconstituição do Qullasuyu (modelo de organização política exclusiva dos indígenas do altiplano), Schiling-Vacaflor afirma que o CONAMAQ tentou se aproximar da CIDOB (Confederação dos Índios do Oriente Boliviano), tendo como objetivo a articulação de uma nação indígena mais ampla, uma vez que membros da própria CIDOB, assim como da APG (Assembléia dos Povos Guaranis), já haviam colocado reparos à institucionalização dos ayllus, afirmando que essas unidades não faziam parte da experiência dos indígenas do oriente boliviano. Até certo ponto, o projeto do CONAMAQ obteve sucessos, uma vez que o Pacto da Unidade estabeleceu que não apenas os ayllus, mas todas as formas organizacionais e administrativas indígenas obteriam status de “comunidade originária”, não importando a língua ou a região à qual pertenciam. Nesta medida, pode-se dizer que o nacionalismo indígena do CONAMAQ, obteve alguns êxitos significativos.

Entretanto, ao deparar-se com os movimentos cívico-departamentais e com o subsequente equilíbrio de forças, o Pacto da Unidade e o MAS tiveram que abrir-se ao diálogo com a oposição dentro das esferas políticas deliberativas. Ademais, se o nacionalismo proposto dentro do Pacto da Unidade conseguiu estabelecer que toda forma administrativa indígena teria status de “comunidade originária”, ele não teve como assegurar um ponto crucial no fenômeno nacionalista: a articulação de uma língua comum a todos os grupos existentes dentro do território nacional, utilizada dentro das estruturas modernizadas do estado e dos espaços políticos associativos, e não apenas na vida privada, ou mesmo comunitária. A necessidade política de adotar posições mais moderadas no âmbito da Assembléia Constituinte, além do pluralismo linguístico existente entre os grupos indígenas bolivianos, fez com que o projeto de nação indígena sucedâneo da nação boliviana – o próprio nome Bolívia era visto por muitos como uma imposição de um mundo social não-indígena, alienígena – desse lugar à idéia de uma nação ainda boliviana, porém, com uma face marcadamente indígena, ou melhor, com várias faces marcadamente indígenas.

Difícil saber os rumos que tomará o processo. Robert Dahl afirma que, quando subdivisões de índole étnico-linguística cindem uma determinada nação, de modo que dois grandes grupos se tornam antagônicos e regionalmente concentrados, os riscos para a poliarquia são enormes. Em casos como esses, para que a poliarquia se mantenha, torna-se necessária, às vezes, uma literal secessão de estados e nações. Porém, se esse tipo de clivagem se forma a partir de um mosaico de povos, ou mesmo nações, o jogo político pode convergir para um equilíbrio tal que soluções deliberadas, tomadas em esferas decisórias abertas e inclusivas contribuam para manter a unidade.¹⁸ Um exemplo bastante demonstrativo a esse respeito é o da Índia – onde “*língua, casta e região geram uma fantástica panóplia de subculturas, cada uma das quais forma uma minoria relativamente pequena.*”¹⁹ Não obstante as abismais diferenças entre a Índia e a Bolívia, a grande quantidade de povos e línguas (em especial indígenas) também torna problemática no país sul-americano a construção de uma identidade indigenista, uma vez que, como mostraram os atritos entre CIDOB, APG e organizações indígenas do altiplano, eles não admitem ser colocados numa configuração monolítica – fato que pode se constituir, parafraseando Dahl, numa

“das forças da poliarquia boliviana, pois ela agora compele os líderes de cada grupo a aprender a praticar a arte da conciliação e da formação de coalizões, e evita que qualquer grupo unificado particular sequer se aproxime de um monopólio dos recursos.”²⁰

Desta maneira, é plausível que a última Constituição, assim como o atual regime político boliviano, não seja apenas o produto natural que apenas reflete com certa fidelidade o quadro cultural do país, mas os frutos de uma ação estratégica conduzida dentro de esferas deliberativas, por uma intrincada gama de atores políticos.

¹⁸ Deve-se ressaltar, porém, que o caso da fragmentação da antiga Iugoslávia foi uma trágica exceção à esta idéia. Entretanto é bom lembrar que, naquele caso as forças sociais e políticas em choque tinham um considerável acesso a recursos bélicos. Os sérvios herdaram boa parte do exército da antiga Iugoslávia, por terem ocupado posição mais central na antiga república socialista. Os eslovenos tiveram amplo suporte militar da Alemanha e da Áustria, assim como os croatas tiveram algum apoio da Itália, por identidade religiosa. Apenas os bósnios muçulmanos, pelo menos em um primeiro momento, contaram com pouco apoio, e foram justamente eles que sofreram as maiores baixas. Entre os bolivianos, tanto os *Ponchos Rojos* como a *Unión Juvenil Cruceñista* que são os “braços armados” mais extremistas de indígenas e cívico-departamentais, respectivamente, não dispõem de recursos bélicos suficientes para iniciar um conflito armado de maiores proporções.

¹⁹ Dahl, R. *Poliarquia*. Editora EDUSP, 1997, p. 121.

²⁰ Dahl, Idem.

1.3. 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.”*²¹

O país é um Estado-nação que, assim como na Espanha, 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 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. Na Bolívia, como também na Espanha, 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.²²

O advento do movimento katarista²³ (cujo cerne discursivo seria mantido também na luta contra o estado neo-liberal pós 85) e a intensificação dos movimentos regionalistas da “meia-lua” são, em alguma medida, resultados desta maior presença do

²¹ República de Bolivia. *Constitución de 2009*, p. 2.

²² 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.

²³ O kataris mo foi um movimento encabeçado por intelectuais indígenas “urbanizados” que defendiam a manutenção dos costumes e línguas indígenas dentro das agências burocráticas estatais.

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. Ao entender o termo “povo” enquanto comunidade rural e não como massas concentradas em centros urbanos, o discurso katarista e seu sucedâneo institucional traduzido no Pacto da Unidade construíram um tipo de identidade semelhante àquela que foi defendida pelos populistas russos (*narodniks*) do século XIX. Estes viam nas comunidades rurais originárias (*obshchina*) e suas estruturas jurídico-deliberativas (*mir*) o fundamento cultural, social, político e econômico de sua pátria.²⁴ 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 ditos 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 autônomo 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.

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:

²⁴ 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 pela industrialização inglesa e gerar um robusto proletariado. As bases sociais para a eliminação da propriedade privada estariam no campesinato tradicional.

“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.”²⁵

Estas noções se materializam através da criação dos municípios indígenas, 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. 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.

1.4. 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*.²⁶ 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.²⁷

²⁵ Mota, A. A nova constituição política do estado boliviano. In: *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 145.

²⁶ República de Bolívia. *Constitución* de 2009, p. 48.

²⁷ República de Bolívia. *Constitución* de 2009, p. 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 camponesinos, 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 camponesinos poderão conformar uma só autonomia indígena-originário camponesina.*²⁸

*Artigo 292. Cada autonomia indígena-originário camponesina elaborará seu Estatuto, de acordo com suas normas e procedimentos próprios, segundo a Constituição e a Lei.*²⁹

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 camponesina afetar limites de distritos municipais, o povo ou nação indígena-originário camponesina 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 assinala a Lei.

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

*IV. Para constituir uma autonomia indígena-originária camponesina 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.*³⁰

*Artigo 296. O governo das autonomias indígena-originária camponesinas 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.*³¹

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

1. Elaborar seu Estatuto para o exercício de sua autonomia conforme a Constituição e a Lei.

²⁸ República de Bolívia. *Constitución* de 2009, p. 51.

²⁹ República Del Bolívia. *Constitución* de 2009, p. 51.

³⁰ República de Bolívia. *Constitución* de 2009, p. 52.

³¹ República de Bolívia. *Constitución* de 2009, p. 52.

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.*³²

A nova Constituição atende, em boa medida, as demandas feitas pelo Pacto da Unidade que, junto ao 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

³² 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.

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. A demanda por um estado unitário pluri-nacional também foi atendida.

Entretanto, as demandas das organizações indígenas foram 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.

Também é verdade que o “universo” social boliviano de traços mais indígenas e tradicionais e aquele de traços mais modernizados, mais *mestizo-criollo*, não formam esferas sociais separadas e estanques. Pelo contrário, elas estão altamente interpenetradas, de forma que muitos “originários” estudam ou trabalham nas cidades e localidades fora de seus municípios. Nesta medida pode haver um choque de valores que acarrete em sérios problemas, pois as formulações modernas e liberais do que seja um indivíduo podem se chocar com as tradicionais.

A mulher e como é interpretado seu papel na estrutura social é um exemplo dos mais emblemáticos. Uma mulher originária de um município indígena, que tem algum tipo de atividade (estudo, trabalho) fora de sua comunidade, pode interpretar a maneira através da qual é vista dentro de um quadro valorativo tradicional, como atrasada, retrógrada e mesmo pré-conceituosa. O choque de valores, principalmente dos estratos mais jovens da população indígena com os mais velhos pode vir a ser um grande problema, visto que novas figurações sociais podem surgir do contato entre “originários” e “não-originários”. Uma grande pluralidade de sistemas ordenadores

baseados principalmente na tradição corre o risco de, no futuro, gerar espécies de pequenos enclaves que venham a colidir com a forma de ordenamento mais ampla do Estado. Assim, uma questão central que fica a porvir é o choque entre os direitos universais e abstratos e os direitos tradicionais e comunitários.

1.5. 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 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.³³

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 campesinas, e paridade e alternância de gênero. Os estatutos autonômicos definirão sua aplicação de acordo com a realidade e condições específicas de sua jurisdição.*³⁴

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:

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

³³ República de Bolívia. *Constitución de 2009*, p. 49.

³⁴ República de Bolívia. *Constitución de 2009*, p. 49.

2. *Iniciativa e convocatória de consultas e referendos departamentais nas matérias de sua competência.*
3. *Promoção do emprego e melhora das condições laborais, no marco das políticas nacionais.*
4. *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 campesino.*³⁵

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 governador³⁶ e a instituição de um poder legislativo nessa esfera, não vir acompanhado da capacidade de controle dos recursos 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, futuramente, 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.*³⁷

³⁵ República de Bolívia. *Constitución Boliviana* (2009), p. 55.

³⁶ Note-se que agora nos departamentos os representantes do poder executivo são os governadores e não os antigos prefeitos indicados pelo presidente da república.

³⁷ Cartagena T., j. Bolívia: Estado unitário versus plurinacional. In: Bolívia Unitaria, *Los Tiempos*, 7 de agosto de 2007.

CONCLUSÕES

A Constituição de 2009 traz sinais de que o encaminhamento do sistema político boliviano é no sentido de uma poliarquia, mais que de uma hegemonia fechada. Trata-se de uma etapa de um processo que começou ainda no ano de 1952, quando o MNR jogou por terra a ordem oligárquica, nacionalizou as grandes empresas mineradoras, universalizou o voto e incluiu, pelo menos formalmente, a população camponesa na esfera cidadã. Após estarem submetidos por diversos regimes corporativos e autoritários (1964-1985), os grupos indígenas reclamaram seu direito de existir, não só como cidadãos formais, mas como nações específicas. Novos partidos surgiram para preencher o “vácuo” deixado pelos partidos que dominaram a política durante a fase nacional-desenvolvimentista, o mais importante dentre eles o MAS-IPSP.

Os interesses dos Departamentos da “meia-lua”, que por sua vez achavam-se marginalizados da estrutura centralista do Estado e do “nacionalismo andino” foram contemplados, em alguma medida, pela nova Constituição, através do atendimento de suas demandas autonômicas, sobretudo nas áreas política e cultural. O enfraquecimento da *core nation* boliviana, ou seja, das elites *criollas* dos departamentos altiplânicos e dos vales levou ao atrofamento dos partidos tradicionalmente ancorados nessa plataforma. A nova Constituição, ao aprovar as duas formas de autonomia em questão e dar à Bolívia um status de estado pluri-nacional e não apenas multi-cultural, colocou o país no caminho de um regime poliárquico. Do ponto de vista político, o governo de Evo Morales conseguiu neutralizar os grupos mais radicais à esquerda e à direita, de modo que a Constituição exprimisse as demandas das vertentes mais moderadas. Por outro lado, o reconhecimento das autonomias indígenas camponesas é, sempre, definido pela Constituição no marco do Estado-Nação boliviano. É sintomático, nesse sentido, que, com relação aos idiomas falados na Bolívia, a nova *Carta Magna*, ao mesmo tempo em que reconhece o pluralismo linguístico e a variedade de idiomas como oficiais, deixa claro que, quaisquer sejam os idiomas característicos de cada Departamento, o castelhano deve ser necessariamente comum a todos eles:

II. O Governo plurinacional e os governos departamentais devem utilizar ao menos dois idiomas oficiais. Um deles deve ser o castelhano, e o outro se decidirá levando em conta o uso, a conveniência, as circunstâncias, as necessidades e preferências da população em sua totalidade ou do território em questão. Os demais

governos autônomos devem utilizar os idiomas próprios de seu território, e um deles deve ser o castelhano.³⁸

O castelhano, antes um mecanismo de imposição do discurso *mestizo-criollo* homogeneizante, agora se torna um veículo de comunicação entre duas ou mais nacionalidades indígenas incomunicáveis entre si por suas línguas originárias, o que, certamente, assegura a consolidação de uma identidade nacional comum.

Embora a Bolívia permaneça, constitucionalmente, um Estado unitário, certamente acusa importantes traços federativos, em função da existência das esferas executiva e legislativa no nível departamental, além da Carta Constitucional reconhecer a legitimidade dos modos de se fazer justiça por parte das comunidades indígenas, segundo usos e costumes. O fato de as comunidades indígenas serem órgãos de consulta, no que se refere à utilização de recursos naturais em suas jurisdições, proporciona, ao regime, traços consensuais, que são típicos de regimes federativos, de acordo com Arend Lijphart (1999). Ou seja, não importa qual a coalizão partidária que ocupe o Executivo e a maioria nos legislativos nacionais, os municípios indígenas sempre poderão barrar projetos que firam os interesses de suas nacionalidades. A descentralização alcançada no nível departamental, junto com as autonomias indígenas, parece encaminhar o sistema político para um corolário mais próximo do federativo. Mas tudo isso se encontra, ainda, em aberto, uma vez que a Constituição, não obstante sua extensão, ainda é uma peça normativa genérica, cujos objetivos gerais, para serem alcançados, dependem de leis ordinárias que surgirão do parlamento, onde deve situar-se o próximo ciclo de polêmicas e embates políticos.

Tendo em vista que o poder central compartilha várias competências com os departamentos e municípios indígenas e que os dois últimos preservam uma esfera de autonomia, por ora, a descentralização política, nos níveis municipal-indígena e departamental, estaria de acordo com um regime federalista, na perspectiva de Alfred Stepan, pelo equilíbrio que auspiciam entre o poder central, as regiões e os municípios. Nesse sentido, cabe lembrar as observações desse autor quando afirma que, “*se as subunidades não têm na teoria e na prática pelo menos uma área significativa de implementação de políticas onde sejam relativamente autônomas vis-à-vis o centro, então o sistema político é de facto centralizado. Mas, se o centro não tem uma área, ou*

³⁸ República de Bolívia. *Constitución de 2009*, p. 2.

áreas onde seja relativamente autônomo para implementar políticas, o sistema político não é um sistema federal mas uma confederação, ou mesmo uma aliança.”³⁹ Com base nessa afirmação, poder-se-ia argumentar que o sistema político boliviano definido pela Constituição de 2009 cumpre função semelhante ao que o autor denomina de *holding together federations*, caracterizadas por descentralizar e conceder autonomia a sub-unidades políticas para manter sua territorialidade original intacta. Isto ocorre particularmente em Estados-Nação onde há a presença de movimentos étnicos e nacionalistas que por um determinado motivo, em algum momento, cogitam a idéia de secessão. Foi exatamente o que aconteceu na Bolívia nos últimos vinte anos. Assim, apesar de manter o sistema político unitário, a Constituição revela traços marcadamente federativos.

O sistema político boliviano é, certamente, mais poliárquico entre todos quantos o precederam nesse país, assemelhando-se muito ao sistema federalista espanhol. A Espanha, como discutido anteriormente neste capítulo, também teve que lidar com problemas de ordem étnico-regional e com o problema linguístico. Seu atual sistema político também reconhece comunidades autônomas, sendo que as tradicionais nacionalidades históricas, os bascos, os catalães e os galegos, influenciaram a luta por autonomia de outras regiões, particularmente a Andaluzia, após a morte de Francisco Franco. Seu federalismo é assimétrico, concedendo padrões diferenciados de autonomia a cada região, de acordo com suas necessidades específicas.⁴⁰ De forma parecida, os povos indígenas na Bolívia são comunidades indígenas e “originárias” e possuem municípios diferenciados próprios.

Apesar de a Bolívia não ser formalmente uma federação, pode-se dizer que há uma assimetria *sui generis* na relação do centro com os municípios indígenas autônomos, uma vez que cada povo ou nação indígena se rege e direciona suas demandas ao poder central de acordo a seus próprios usos e costumes. Em relação a isto, também, existe uma semelhança entre espanhóis e bolivianos. Nos dois casos cria-se o que pode ser visto como identidade dual, uma nacionalidade composta, ou combinada. Na Espanha, o sistema de comunidades autônomas aparenta paliar os problemas da pluralidade vividos pela nação:

³⁹ Stepan, apud, Brazelton H. *The nature of Russian federalism and the impact of Nationalisms*. Central European University, 2004. Budapest, Hungary, p. 18.

⁴⁰ País Basco e Navarra possuem autonomias diferenciadas.

Porcentagens que concernentes à autodeterminação pelos espanhóis no período de 1990-1993 indicam que entre um terço e um quarto de todos os espanhóis expressaram uma identidade singular a respeito de outras dimensões estatal/nacionais e ou local/etno-territorial (apenas espanhol, ou apenas andaluza, basco, catalão, castelhano, etc.). Em contrapartida, um grau de identidade dual foi expressada por entre dois terços e três quartos do total dos cidadãos espanhóis (mais andaluz, basco, catalão, castelhano, etc., do que...; igualmente andaluza, basco, catalão, castelhano, etc., e espanhol; e mais espanhol do que andaluz, basco, catalão, castelhano, etc.).⁴¹

Só o futuro nos dirá se a Constituição boliviana se torna um mecanismo político para que nesse país se promova a formação de uma identidade nacional capaz de superar as clivagens étnicas e regionais que Arguedas considerava a maior ameaça à unidade do Estado. O certo é que a construção da idéia nacional trilhará caminhos muito distintos dos propostos pelo regime de 1952. Será uma Bolívia única, porém onde a bandeira tricolor esteja emparelhada com a *Wiphala* e com a bandeira alvi-verde dos *cruceños*. Uma Bolívia boliviana, ao mesmo tempo, aymará, quéchua, guarani, criolla, cruceña, urbana, rural, moderna e comunitária.

⁴¹ Moreno, Luis. Ethnoterritorial concurrence and imperfect Federalism in Spain. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Working Paper 93-10, p. 11.