



**Observatório Político Sul-Americano**

Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ  
<http://www.opsa.com.br>



---

**Evo Morales e o 'Proceso de Cambio': um balanço de oito anos<sup>+</sup>**

Observador On-Line (v.8, n.6, 2013)

ISSN 1809-7588

*Clayton M. Cunha Filho*  
*Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ*  
*assistente de pesquisa no OPSA*

A importância histórica da eleição de Evo Morales em 2005 pode ser ressaltada desde diversas perspectivas: como o primeiro indígena eleito à presidência de seu país, como primeiro candidato a obter sua eleição diretamente nas urnas desde a redemocratização em 1982 sem necessidade de segundo turno congressional<sup>1</sup>, como resultado mais ou menos direto do grande ciclo de protestos e mobilização social do quinquênio 2000-2005. O que está claro de qualquer maneira é que sua eleição foi sem dúvidas um momento constitutivo chave da política boliviana ao qual alguém pode se somar ou se opor, mas não se evadir. A figura de Evo Morales e o legado de seu governo serão, para o bem ou para o mal, ainda por muito tempo referência fundamental para qualquer um que busque analisar e compreender a política da Bolívia.

Hoje Morales e seu partido hegemonomizam a política boliviana e não têm adversário político capaz de desafiá-los efetivamente, o que contrasta drasticamente com o início turbulento de seu governo em 2006. Mas o que explica esse fato? Como pôde Morales superar a crônica instabilidade política boliviana e estabelecer-se como sua figura central? Que conquistas obteve o governo e quais suas perspectivas futuras?

---

<sup>+</sup> Esse texto foi apresentado na mesa "*Los gobiernos de izquierda en América del Sur: balance de una década de experiencias*" organizada pelo OPSA durante o 7º Congresso Latino-Americano de Ciência Política em Bogotá, 2013.

<sup>1</sup> De acordo com a Constituição de 1967, vigente até a promulgação da nova Constituição Política do Estado de 2009, em caso de que nenhum candidato obtivesse maioria absoluta de votos o presidente seria eleito pelo congresso em segundo turno indireto. Evo Morales foi o primeiro presidente eleito no país em primeiro turno.

O objetivo desse trabalho é precisamente buscar responder a essas importantes questões. Para isto, começo com uma breve descrição da instabilidade inicial de seu governo e como Morales o MAS puderam superá-la. Logo, trato dos conflitos que se iniciaram no interior do bloco histórico governista após a virtual eliminação da oposição a partir de 2009 e em seguida busco analisar as razões do êxito do governo que goza de alta popularidade após quase 8 anos de governo. Por último, trato das perspectivas futuras de um provável novo mandato de Evo Morales a partir dos desafios e tensões que se avizinham.

### **Do 'empate catastrófico' à hegemonia política do MAS**

A primeira eleição de Evo Morales é em grande medida tributária dos grandes desarranjos no sistema político boliviano que entre os anos 2000 e 2005 praticamente varreu do tabuleiro aos partidos e lideranças políticas tradicionais. Durante a conjuntura crítica do mencionado quinquênio uma série de massivas mobilizações sociais conseguiu, em diferentes momentos, reverter a privatização do abastecimento de água em Cochabamba, forçar a renúncia de dois presidentes e plasmar um embrião de programa político conhecido como Agenda de Outubro<sup>2</sup>: nacionalização dos recursos naturais (sobretudo o gás) e convocação de uma Assembleia Constituinte (AC) para refundar o país.

Ainda que nem Morales nem seu partido Movimento Ao Socialismo (MAS) tenham desempenhado papel de destaque em nenhum dos momentos mais críticos das mobilizações, conseguiram se posicionar de modo a reunir com credibilidade as esperanças de mudança e canalizá-las institucionalmente nas eleições antecipadas de 2005. Em grande medida, a oferta eleitoral do MAS tinha na Agenda de Outubro seu núcleo-base e o novo governo logo começaria a implementá-la com a nacionalização dos hidrocarbonetos em maio e a convocatória à AC em julho de 2006.

Entretanto, a primeira fase do governo Morales foi marcada por graves conflitos com a oposição, que a partir de seu controle do Senado e dos governos departamentais da chamada Meia-Lua (Pando, Beni, Tarija e Santa Cruz) se entrincheirou em uma posição defensiva desde a qual buscava se opor a

---

<sup>2</sup> Em referência ao mês de ocorrência da chamada Guerra do Gás, em outubro de 2003, a qual provocou a renúncia do então presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

praticamente todas as propostas de reforma do governo. Sua quase única agenda propositiva consistia na descentralização administrativa com a adoção de autonomias departamentais.

A AC pareceu em muitos momentos ter ingressado em um beco sem saída e o confronto entre governo e movimentos afins e a oposição entrincheirada nas regiões pareciam conduzir o país rumo a uma guerra civil com possibilidades de desagregação territorial, conjuntura que o sociólogo e vice-presidente boliviano Álvaro García Linera (2008) chamaria de "empate catastrófico". A solução de tal empate se deu favorável ao governo por uma série de fatores, como as divisões entre os braços parlamentar e regional da oposição e seu desgaste por ações como a ocupação violenta de instituições em setembro de 2008 e o assassinato de indígenas-camponeses conhecido como Massacre de Porvenir, em Pando, no mesmo mês (ver CUNHA FILHO, 2008).

Mas a partir das negociações no Congresso entre governo e oposição que permitiram destravar o processo constituinte e convocar o referendo que finalmente aprovaria a nova CPE em janeiro de 2009, o governo entrou numa fase extremamente positiva na qual praticamente não tinha mais opositores e controlava plenamente a agenda política rumo a sua fácil reeleição em dezembro de 2009. Tal reeleição lhe daria, além disso, o controle de 2/3 sobre ambas casas legislativas consolidando ainda mais o bom momento governista.

O MAS se converteu no centro da política boliviana (MOLINA, 2010), que além disso seria deslocado para a esquerda depois de duas décadas de democracia pactuada sob hegemonia ideológica neoliberal. O tema do controle estatal sobre os hidrocarbonetos, por exemplo, deixou de ter qualquer potencial controverso. As eventuais críticas da oposição sobre o tema se centram em supostas incompetências governamentais no manejo do setor ou sua incapacidade em avançar até a industrialização ou a exploração de novas áreas, mas não sobre se o Estado deveria ou não ocupar o papel que hoje ocupa.

O MAS se converteu no maior partido do país, com real presença em todo o território nacional (ainda que mais frágil no oriente boliviano que em seu planalto ocidental). De acordo com Moira Zuazo (2009, p. 59), depois do MNR o MAS é apenas o segundo partido na história boliviana a possuir firmes raízes sociais, graças a sua origem como instrumento político dos sindicatos cocaleiros do Chapare cochabambino que logo se expande para constituir-se no instrumento político das

chamadas trigêmeas camponesas – CSUTCB, Interculturais (ex-colonizadores) e Bartolinas Sisa.

### **Da hegemonia política aos conflitos internos: a disputa pelos sentidos do 'Proceso de Cambio'**

Mas o caminho rumo à hegemonia do sistema político boliviano trouxe como custo ao MAS o aumento de suas tensões internas. Em primeiro lugar porque sendo um partido eminentemente camponês-indígena, sua penetração nas cidades foi sempre mais difícil, razão pela qual o MAS recorreu à figura do "convidado", personalidades originalmente não militantes do partido a quem se reservava alguma candidatura importante. O vice-presidente Álvaro García Linera é o exemplo mais famoso e de mais alta hierarquia, mas há muitos deputados, senadores ou prefeitos que chegaram a postos de poder pelo partido sob tal figura, que desde sempre gerou alguma tensão e acusações internas por parte da base de militantes orgânicos.

Mas ainda mais importante que isso, as tensões internas ao bloco governistas aumentaram significativamente desde o início do segundo mandato em 2010. Como mencionado, apesar de não ter jogado papel de maior destaque em momentos como a Guerra da Água de 2000 ou a Guerra do Gás de 2003, Morales e o MAS puderam colher os resultados dos protestos de tal modo que a Agenda de Outubro daí derivada praticamente se confunde com o "*Proceso de Cambio*" liderado pelo governo. Mas ainda que certo senso comum tenha apresentado os protestos bolivianos do quinquênio 2000-2005 como a grande sublevação do Outro indígena negado ao longo de 200 anos pelo colonialismo, a verdade é que essa é apenas um dos lados da moeda.

Primeiro porque o grande ciclo de protestos da mencionada conjuntura não foi apenas fruto de sublevações indígenas, mas também se alimentava da memória da tradição nacional-popular assentada em um imaginário de controle sobre os recursos naturais, busca de industrialização e democratização social cujo auge fora a Revolução Nacional de 1952. E segundo porque o próprio movimento indígena boliviano é muito mais complexo e cheio de clivagens internas que escapam a muitas das análises mais apressadas. O chamado Pacto de Unidade que uniu a muitos atores dessa tradição durante os trabalhos da AC foi algo excepcional, com um imenso potencial criativo que possibilitou a conformação do Estado

Plurinacional, mas que continha muitas tensões não resolvidas que logo ficariam claras.

A Agenda de Outubro foi um grande amálgama de agendas inconclusas das tradições nacional-popular e indígena-comunitária que permitiu a formação de um potente bloco histórico de aspirações hegemônicas que permitiu a chegada ao poder de Evo Morales e do MAS como personificação de tal bloco (CUNHA FILHO, 2009). Mas uma vez resolvido em linhas gerais o conflito com a oposição, começaram a surgir as tensões e fissuras no interior de tal bloco histórico.

A necessidade do *Proceso de Cambio* tem sido promovida pelo governo pela necessidade de superar o longo colonialismo interno boliviano e conseguir que os povos indígenas do país possam se autodeterminar segundo seus usos e costumes, sem a necessidade de adaptação à matriz cultural e institucional crioulo-mestiça. Mas ao mesmo tempo, para além da renovação institucional proporcionada pela nova CPE os objetivos concretos do governo sempre estiveram mais próximos da tradição nacional-popular. Nacionalização de recursos naturais, industrialização, investimentos em infraestrutura de transportes e energia, todas são políticas que evocam a memória das agendas inconclusas da Revolução de 1952 e que se não são necessariamente contrapostas aos objetivos concretos dos atores indígena-camponeses, estão longe de oferecer um paradigma alternativo de desenvolvimento tal como poderiam sugerir os ideais do *Buen Vivir* cristalizados na nova CPE.

E uma vez superados os graves conflitos com a oposição que quase paralisaram o país entre 2007 e 2008, começaram a surgir os conflitos internos e diferenças de objetivos entre os atores do bloco governista. Especialmente a partir do segundo governo, os objetivos desenvolvimentistas têm sido elevados ao primeiro plano da ação governamental e deixando todo o resto subordinado a eles (ver CUNHA FILHO; SANTAELLA GONÇALVES, 2010 para uma análise dos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento boliviano). Isto trouxe como consequência um aumento nas dissidências de importantes intelectuais que haviam ocupado cargos no governo como Raúl Prada e Alejandro Almaraz, por exemplo, bem como conflitos mais ou menos graves com comunidades específicas em torno de políticas governamentais, dos quais o ainda não resolvido conflito pela construção de uma estrada através do território do TIPNIS é o mais significativo.

Ainda que o conflito esteja longe de resolver-se<sup>3</sup>, já trouxe como resultado a ruptura e divisão do Pacto de Unidade entre os atores rurais mais próximos de um horizonte camponês (e portanto nacional-popular) como as citadas trigêmeas e as mais diretamente indígenas como CIDOB e CONAMAQ, com o primeiro grupo constituindo-se ainda na mais forte base de apoio ao governo e as segundas majoritariamente em sua oposição. Para muitos dos membros do segundo grupo e os intelectuais próximos a eles, o governo vem buscando restringir os alcances do Estado Plurinacional subordinando as possibilidades de autodeterminação territorial das comunidades aos planos de desenvolvimento projetados.

Mas apesar dessas críticas e problemas e ao natural desgaste trazido pelo exercício do poder, o governo segue com alta popularidade e a expectativa geral é a de que salvo algum cataclismo político inesperado terá uma fácil reeleição em 2014<sup>4</sup> pela total ausência de qualquer projeto opositor alternativo que possa lhe fazer frente. Mas o qual a explicação?

### **As razões do êxito do MAS: consolidação do Estado (Pluri)Nacional e crescimento econômico**

Antes de tudo é preciso ressaltar que o projeto de Estado Plurinacional nascido da constituinte não foi a execução de uma ideia detalhada e acabada, mas sim uma condensação conjuntural de um sem número de projetos distintos em torno do tema da refundação estatal tomando em conta aos povos indígenas. E mesmo essa condensação conjuntural, fruto do Pacto de Unidade, sempre foi desde o princípio um projeto aberto, em construção e em disputa que faz com que as acusações de “traição” à plurinacionalidade estatal não encontrem eco mais além de setores sociais específicos ou entre alguns círculos acadêmicos.

---

<sup>3</sup> O governo promoveu uma consulta entre as comunidades do TIPNIS que teve como resultado a aprovação da construção da estrada, ainda que muitos dentro e fora do parque a acusem de ter sido conduzido sem boa fé e de maneira manipulada. Os trabalhos de construção seguem suspensos e sem previsão de serem retomados, mas seguem existindo manifestações de pressão tanto a favor como contra desse projeto vial.

<sup>4</sup> No dia 29 de abril de 2013, o Tribunal Constitucional Plurinacional decidiu, após consulta do Legislativo, que o primeiro mandato de Evo Morales entre 2006 e 2009 não contaria para efeitos do limite a uma única reeleição consecutiva estabelecido pela CPE devido não ter sido cumprido em sua totalidade pela convocatória a novas eleições antecipadas após a aprovação da nova carta magna. Desta maneira, Morales ficou habilitado a concorrer a outro mandato em 2014.

Apesar de suas supostas limitações em torno da plurinacionalidade, não há dúvidas de que em seus aspectos “meramente estatais” o novo Estado boliviano avançou mais em assegurar sua legitimidade nesses anos de mudanças do que talvez em todo o restante de sua vida republicana anterior. Após a independência em 1825, construiu-se no país um Estado excludente no qual a grande maioria populacional indígena tinha direitos muito limitados. Além disso, tal Estado nunca buscou ou foi capaz de assegurar sua soberania em todo o território pelo qual era nominalmente responsável, gerando o que George Gray Molina (2008) chama de “Estado com furos”: em muitos rincões do país onde a soberania estatal não chega efetivamente, caudilhos, sindicatos, comunidades indígenas e outros atores sociais locais exerciam uma soberania *de facto* com a qual o Estado central tinha que negociar e pactuar em cada momento particular.

Um dos principais desafios a que se propôs o governo Morales foi o da construção de um “Estado de verdade” (SIVAK, 2008), e ainda que talvez a realidade do Estado Plurinacional plasmado na Constituição de 2009 seja menos grandiosa em termos da constituição de um fenômeno eminentemente distinto ao do Estado-nação do século XIX, não há dúvidas de que hoje o Estado boliviano possui uma presença muito mais difundida ao longo de seu território e que além disso goza de uma legitimidade até o momento inédita. E com todas as limitações à plurinacionalidade realmente existentes, também a autoestima e o empoderamento das comunidades indígena-camponesas aumentou significativamente (ver GARCÍA ORELLANA; GARCÍA YAPUR, 2010, p. 18; WOLFF, 2013, p. 43-4). O que antes operava como um forte estigma vem se convertendo em muitos casos num poderoso capital político mesmo nos casos das comunidades enfrentadas ao governo como no TIPNIS.

Há que ponderar que apesar das travas institucionais realmente existentes à operação de um horizonte plurinacional mais autônomo<sup>5</sup>, muitas das críticas partem de uma visão idealizada do que seria o indígena, sem tomar em conta a grande complexidade dessa identidade que hoje abarca desde comunidades recoletoras da Amazônia até habitantes de uma metrópole urbana como El Alto. Se a crítica é válida, por exemplo, quando o governo do MAS busca evadir mecanismos

---

<sup>5</sup> Por exemplo, a Lei Marco de Autonomias estabelece como possibilidade de autonomia indígena a conformação de municípios ou territórios indígenas autônomos. Mas no segundo caso, limita-os a territórios contínuos e que não transbordem fronteiras municipais ou departamentais, o que impede sua consolidação em inúmeras comunidades como no próprio caso do TIPNIS, localizado na fronteira entre os departamentos de Cochabamba e Beni.

constitucionais de consulta prévia às comunidades e do seu controle sobre o território que habitam, ela exagera ao lamentar-se por comunidades que optam por não aceder ao status de município indígena autônomo ou ao acusar de cooptadas a comunidades ou sindicatos que se aproximam do governo em busca de políticas de desenvolvimento agrário e obras de infraestrutura. Se o respeito pela autonomia do ator indígena é mesmo sério, é preciso estar preparado para respeitá-la também quando esta foge dos marcos e objetivos a que reputávamos como “legitimamente indígenas”.

E é um fato que para muitos dos indígenas bolivianos de carne e osso lhes interessa hoje muito mais questões de ordem prática como acesso a mercados, políticas públicas, melhoria infraestrutural, emprego e renda que debater se a plurinacionalidade estatal representa ou não um fenômeno qualitativamente distinto ao do Estado-nação clássico. E enquanto esse Estado-nação lhes esteja representando tanto quanto o faz hoje e lhes esteja provendo de benefícios materiais concretos como hoje está e como nunca antes esteve, esse tipo de debate terá pouca capacidade de afetar o apoio que esses atores ainda oferecem ao governo.

Por esse lado, o êxito econômico do governo tem sido inegável. O PIB teve um crescimento médio de 4,8% no período 2006-2012, muito superior aos sete anos anteriores quando entre 1999-2005 cresceu uma média de 2,6% (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 113), ver Quadro 1. Ainda que esteja claro que muito desse crescimento se deva à alta histórica nos preços das *commodities* que ainda compõem o grosso das exportações bolivianas (minerais, gás, soja...), ao ter promovido um maior controle estatal sobre a cadeia produtiva do gás e minérios o governo garantiu que uma porção significativamente maior da renda aferida permaneça no país e tenha contribuído para estimular a demanda interna e uma melhor divisão de renda (MOLINA, 2013; WEISBROT *et al.*, 2009).

**Quadro 1: Crescimento do PIB / año**

Crescimento do PIB	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média 2006-12
(%)	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2	5,2	4,8

*Fonte:* Elaboração própria com dados de ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 115.



Tudo isto se traduziu num fortalecimento da capacidade executiva do Estado, que aumentou o investimento público em 252% (de cerca de US\$ 581 milhões entre 1999-2005 para cerca de US\$ 2,046 bilhões entre 2006-2012) (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 123). Isto contribui bastante, sem dúvidas, para o mencionado incremento em sua legitimidade frente à população na medida em que o Estado chega hoje, com políticas públicas como os bônus sociais e obras de infraestrutura, a rincões onde anteriormente se destacava por sua quase completa ausência. A comparação de resultados do governo na execução de obras públicas frente a seus antecessores impressiona: a construção de estradas praticamente dobrou, de 887km construídos entre 2001-2005 para os 1676km construídos entre 2006-2012 (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 74). E se a construção de estradas não é em si mesma um indicador importante dos traços ideológicos do governo, nem muito menos da presença de um sistema sociopolítico qualitativamente distinto<sup>6</sup>, em um país com a difícil geografia da Bolívia onde até hoje existe um grande número de povoados e comunidades quase completamente isoladas e onde menos de um terço das estradas da rede fundamental se encontra asfaltado, seu peso simbólico em termos de integração nacional e efetivo em termos de integração ao mercado consumidor (e consequente aumento da renda) não pode ser menosprezados<sup>7</sup>.

Do mesmo modo, também em muitos outros campos o desempenho do governo frente a seus antecessores é incomparável. Desde questões de difícil mensuração comparativa, como a certificação pela UNESCO da erradicação do analfabetismo em 2008 (OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO, 10/12/2008), até outras mais facilmente comparáveis como a política de terras<sup>8</sup> ou a valorização do salário mínimo<sup>9</sup>, as diferenças entre o que o governo Morales tem oferecido à população e

---

<sup>6</sup> De fato, é precisamente o projeto de construção de uma estrada através do TIPNIS o exemplo mais amplamente mobilizado para negar a existência de tal modelo alternativo.

<sup>7</sup> De acordo com Weisbrot, Ray e Johnston (2009, p. 14), as deficiências rodoviárias fazem com que os custos do transporte na Bolívia sejam cerca de 20 vezes mais elevados que no Brasil, por exemplo.

<sup>8</sup> Entre 2006-2012 o governo saneou a 55,5 milhões de hectares a um custo médio de US\$ 1,68/ha e beneficiando a 982.089 pessoas, comparado a 9,3 milhões de hectares a um custo médio de US\$ 9,13/ha e beneficiando a 174.963 pessoas entre 1996-2005 (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 92).

<sup>9</sup> Entre 1999-2005 a capacidade aquisitiva do salário mínimo subiu 17%, enquanto entre 2006-2012 aumentou 41% (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 23).

os benefícios que obtiveram governos anteriores tornam compreensíveis suas altas taxas de aprovação popular. E os resultados obtidos por tais políticas têm se traduzido em uma sensível melhoria dos indicadores sociais, como a redução da pobreza extrema e moderada e das desigualdades de renda (ver Quadros 2 e 3).

**Quadro 2: Redução da Pobreza na Bolívia, 2005-2011**

% da População	2005	2011
<b>Pobreza Moderada</b>	60,6	45,0
<b>Pobreza Extrema</b>	38,2	20,9

*Fonte:* Elaboração própria com dados de ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 4

**Quadro 3: Proporção entre renda, 10% mais rico / 10% mais pobre (em número de vezes)**

<b>1997</b>	96
<b>2011</b>	36

*Fonte:* Elaboração própria com dados de ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 5.

Frente a resultados tão incontestáveis, a estratégia da oposição tem se centrado, no plano econômico, em denunciar a ineficácia do gasto governamental e alguns investimentos e programas de eficácia duvidosa, e no plano político em denunciar supostos traços autoritários e ameaças à democracia por parte do governo.

Uma parte importante da crítica econômica tem se centrado na criação por parte do governo de uma série de pequenas empresas estatais para a produção de papel, papelão, processamento de sucos e lácteos etc., que até o momento têm se mostrado pouco rentáveis ou sequer puderam começar a operar. Mas como reconhece Fernando Molina (2013, p. 9–10), ele mesmo um importante crítico do governo, ainda que seja verdade que em termos estritamente econômicos o investimento em tais empresas não tenha sido o mais rentável, elas têm um importante impacto simbólico assim mesmo. Todas têm sua sede em localidades afastadas dos grandes centros, o que é em si mesmo um obstáculo a sua maior

eficiência econômica, mas representa a chegada do Estado a rincões onde antes estava ausente e neste sentido, mesmo que não sejam lucrativas, seguem representando aos olhos da população local essa busca estatal por soberania e inclusão. E algumas, como as processadoras de ouro e castanhas, têm representado um aumento real nas margens de lucro dos pequenos produtores de tais setores.

Um outro alvo de críticas opositores tem sido o programa "*Bolivia Cambia, Evo Cumple*", instituído desde o início do governo e que consiste em transferências monetárias a governos locais para a construção de pequenas obras e que investiu US\$ 567 milhões em 4187 projetos ao longo do país (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 31). Ainda que muitos dos projetos financiados consista na construção de campos de futebol, sedes sindicais ou mercados populares (o que o jargão da ciência política estadunidense chamaria de *pork-barrel*)<sup>10</sup>, também carregam consigo diante da população a positiva imagem da chegada do Estado a lugares antes abandonados. E nem sequer os casos constatados de fraude e obras inacabadas são capazes de afetar o governo na medida em que a responsabilidade pela execução das obras demandadas é das autoridades locais, com o governo central na maioria das vezes apenas repassando os recursos (MOLINA, 2013, p. 13).

No que se refere à democracia Bolívia, a manutenção pelo governo de uma lógica amigo/inimigo com relação aos opositores faz com que o nível de conflito entre governo e oposição se mantenha muito mais elevado do que seria talvez desejável. Mas isto por si só não significa o fim da democracia boliviana, que segue vigente. Muitos dos déficits institucionais do sistema político do país que servem de base às acusações opositoras, como os problemas do Judiciário ou a concentração de poderes no Executivo vis-à-vis os demais poderes, por exemplo, não são novidades criadas por Morales ou o novo Estado Plurinacional<sup>11</sup>. E muitas outras supostas ameaças autoritárias denunciadas pela oposição têm mais a ver com a implementação de um tipo distinto de democracia que a de tipo liberal que com o fim da democracia boliviana propriamente dita.

---

<sup>10</sup> Embora também importantes obras infraestruturais tenham sido executadas pelo programa, como o Aeroporto Internacional de Uyuni, por exemplo.

<sup>11</sup> Ainda que no caso da concentração de poderes no Executivo Jonas Wolff (2013, p. 57) sugira que o tipo de democracia implantada pela nova CPE tenda a reforçar esse traço histórico da presidência boliviana, mas sem que com isto signifique que deixe de ser democrática.

Ainda que nem sempre mencionado, as análises da democracia trazem subentendido tratar-se de uma análise da democracia liberal definida como “a democracia política, constitucional, representativa, individualista, voluntária, privada e funcionalmente limitada praticada dentro dos Estados-nação” (Schmitter apud. WOLFF, 2013, p. 34) onde qualquer afastamento de tais qualificativos essencialmente liberais significa um afastamento da própria prática democrática. Mas como analisa Jonas Wolff (2013), existem importantes sinais não apenas na Bolívia como em toda a América Latina de forma geral de uma busca por afastar-se de alguns aspectos liberais da democracia sem, entretanto, abandonar a democracia representativa em si mesma. Para ele, o caso boliviano a partir de sua nova constituição se constitui em um caso paradigmático da construção de um tipo de democracia por ele chamada de pós-liberal, onde se busca mesclar e complementar os mecanismos clássicos da democracia representativa com elementos não liberais tais como participação por mobilização, instituições de democracia participativa e direta, direitos coletivos de cidadania etc.

Antes da reestruturação neoliberal iniciada em 1985 e que gerou a chamada Democracia Pactuada<sup>12</sup>, período de reconhecida estabilidade institucional, mas de crescente afastamento entre os partidos e a cidadania (PACHANO, 2006), a democracia boliviana fora inaugurada com a Revolução de 1952<sup>13</sup> em um contexto de fortes mobilizações sociais. E esse é um traço que com algumas alterações tem permanecido ao longo de toda sua história democrática, de modo que na memória histórica boliviana muitas vezes a democracia se confunde com a própria mobilização em si. Isto faz com que, por exemplo, seja comum no país comparar diversos ditadores como tendo sido mais ou menos democráticos, ou inclusive considerar a certos regimes eleitos como menos democráticos que certos regimes ditatoriais conforme o grau de mobilização e participação de ruas tolerado/promovido. É somente a partir da crise no processo de redemocratização em 1979 que os aspectos eleitorais da democracia adquirem certa centralidade na noção democrática das massas bolivianas em geral (ZVALETA MERCADO, 1983),

---

<sup>12</sup> Como mencionado, na constituição anterior, caso nenhum candidato obtivesse maioria absoluta de votos, o resultado era decidido em segundo turno indireto no Congresso. Como a decisão do Congresso passava pela formação de pactos de governabilidade entre os distintos partidos, o período ficou conhecido como Democracia Pactuada e durou 20 anos (1985-2005).

<sup>13</sup> Apenas após a Revolução se instaurou o sufrágio universal no país. Antes, havia na Bolívia um regime eleitoral censitário do qual participava uma porção ínfima do universo adulto total do país pelo que é difícil falar de democracia boliviana antes de 1952.

mas sem perder o apreço por essa combinação de democracia institucional e ação direta nas ruas. Assim, a alma democrática boliviana, por assim dizer, tem sido sempre o de uma democracia onde predominam preocupações além das mencionadas salvaguardas liberais, de modo que a busca com a nova CPE por reconhecer institucionalmente o que sempre foram práticas informais bem difundidas parece muito mais uma ampliação democrática que um risco à democracia. Isto não quer dizer que a democracia pós-liberal em construção não traga certos riscos e desafios, mas qualquer modelo democrático os possui (ainda que sejam de natureza distinta) e não há indicativo concreto hoje de qualquer ameaça mais séria ao caráter propriamente democrático do modelo boliviano atual para além de seus desafios aos paradigmas liberais (WOLFF, 2013).

### **Desafios e Perspectivas**

Aproximando-se do final de seu oitavo ano de governo, o presidente Evo Morales e o MAS exibem importantes conquistas sociais e econômicas e uma avaliação positiva superior aos 50%<sup>14</sup>, o que os credencia como grandes favoritos para a disputa eleitoral de 2014. Isto não significa, no entanto, que não tenham diante de si formidáveis desafios políticos.

O primeiro deles devido a que ainda que sua reeleição seja praticamente certa salvo uma hecatombe política inesperada, dificilmente Morales poderá repetir os 64,22% de votos de 2009. E como uma parte do parlamento (cerca de metade dos deputados e todos os senadores) é eleita em uma fórmula proporcional vinculada à votação presidencial, esse desempenho inferior poderá influir por si mesmo em maioria mais frágil do governo no interior do Legislativo. Se isto se confirmar, a relação com a oposição se apresentará como importante desafio ao governo, acostumado desde 2010 a praticamente não ter oposição parlamentar e a lidar com a mesma em uma reiterada relação de confronto. Em votações que exijam maioria qualificada o governo poderia se ver forçado a um praticamente inédito esforço de conciliação com atores aos quais tem sistematicamente desqualificado como antipatrióticos ou pior.

---

<sup>14</sup> Pesquisa realizada entre os dias 14 e 26 de setembro nas cidades de La Paz, El Alto, Cochabamba e Santa Cruz de la Sierra (o chamado “eixo troncal” do país) e divulgada em outubro pelo jornal *PáginaSiete* atribuiu ao presidente uma aprovação de 60%, com margem de erro de 3,4 pontos percentuais para cima ou para baixo.

Um papel crucial nesse cenário a se confirmar poderá desempenhar o ex-aliado MSM. Com especial enraizamento na cidade de La Paz, a qual governo há mais de uma década, o MSM é hoje o único partido além do MAS a ter presença efetivamente nacional<sup>15</sup> e ocupa um espaço ideológico muito próximo ao do partido governista. Essa proximidade ideológica pode contribuir a que o MSM roube votos de Morales, especialmente entre as classes médias urbanas (e entre estas, especialmente entre a de La Paz), que sempre foram sua principal base social e ao mesmo tempo o setor onde o MAS sempre teve maiores problemas em penetrar<sup>16</sup>, e entre setores descontentes com o governo mas que não votariam pela oposição de direita. E nesse relacionamento governo/oposição pós-2014, o MSM poderia além disso desempenhar um papel chave de mediação se consegue se apresentar como um partido propositivo, com um programa político definido, evitando as tendências polarizadoras existentes na oposição (e incentivadas pelo MAS) através das quais os partidos opositores terminam brigando por mostrar qual deles consegue ser o mais incondicionalmente anti-Evo (ver MOLINA, 2010).

Além disso, os conflitos existentes dentro do bloco histórico atualmente hegemônico também deverão desempenhar um fator chave nas próximas eleições. Apesar de ter derrotado as tentativas desestabilizadoras da oposição nos primeiros anos de governo, o número de conflitos sociais no país tem na verdade subido (ver FONTANA, 2013; MARTÍ I PUIG; BASTIDAS, 2012; ORTIZ CRESPO; MAYORGA, 2012), ainda que sejam de menor gravidade. Como mostra Molina (2013, p. 12), o tratamento dado pelo governo às mobilizações sociais varia conforme a como percebe aos atores como inimigos ou aliados. No segundo caso, os enquadra como “tensões criativas do processo de mudanças” (GARCÍA LINERA, 2011) e busca desativá-las recorrendo às relações com seus dirigentes e a concessões pontuais. Mas se são consideradas adversárias ou se as mobilizações de entes considerados aliados ultrapassam os limites toleráveis, o governo busca desacreditar o movimento e muitas vezes mobiliza outros setores mais leais contra eles. Na

---

<sup>15</sup> A oposição se retraiu às regiões e está composta hoje por agrupações que muitas vezes somente possuem representação em um departamento (ou às vezes mesmo em alguma região de um departamento). A única exceção é o MSM, que apesar de não estar tão bem distribuído quanto o MAS, nem muito menos ter a mesma força, possui prefeitos e vereadores e participou das eleições regionais de 2010 em praticamente todos os departamentos (ver CUNHA FILHO, 2010).

<sup>16</sup> De fato, a tentativa de penetrar mais efetivamente nesses setores da classe média urbana foi precisamente a origem da aliança política MAS-MSM rompida por desacordos na postulação de candidatos às eleições regionais de 2010.

maioria dos casos, o governo tem conseguido até aqui enquadrar os protestos dentro dos marcos das tensões criativas, mas como já menciona outrora aliados como CIDOB e CONAMAQ já se afastaram tanto do governo como para que seja possível voltar a estender pontes entre eles e o MAS para 2014. E como cerca de metade dos deputados são eleitos em circunscrições uninominais, a perda de aliados com importantes enraizamentos territoriais também pode tirar do governo alguns assentos legislativos, sobretudo nas representações especiais indígenas (onde as duas entidades têm considerável influência) ou no oriente, onde o partido é historicamente mais frágil.

E o próprio êxito do MAS poderia também no futuro trazer-lhe alguns problemas sérios ao exacerbar suas tensões internas. Como mostram Hervé do Alto e Pablo Stefanoni (2010), ainda que sua meteórica ascensão dos rincões do Chapare à presidência do país faça parecer com que o caminho do MAS era uma espécie de necessidade histórica, a verdade que esteve sujeita a um sem número de contingências desde sua concepção intelectual no congresso de "Terra, Território e Instrumento Político" da CSUTCB de 1996. Entre lutas intra-camponesas pela liderança e dificuldades de irradiação às urbes e ao oriente, o MAS somente começou a crescer e a se consolidar como o partido indígena-camponês hegemônico após o seu inesperado segundo lugar nas eleições presidenciais de 2002 e as reais perspectivas de poder que passou a ostentar. Na cultura política boliviana, o acesso a "*pegas*"<sup>17</sup> para seus militantes é considerada uma das funções primordiais de um partido político e na medida em que a chegada ao poder do MAS representou uma radical mudança de elites políticas, não é surpreendente que esses novos setores amplamente excluídos dos cargos políticos anteriormente tenham buscado cargos ou uma posição nas listas de candidatos do partido. E de fato, a recusa do MAS a promover um "massacre branco"<sup>18</sup> e manter em seus cargos a muitos funcionários por medo da inexperiência administrativa de seus militantes foi um motivo de tensão interna desde o início do governo (ALTO, DO; STEFANONI, 2010, p. 331-2), mas o partido não pôde estar completamente imune a essa dinâmica.

A possibilidade de distribuir cargos de direção aos aliados, especialmente depois que o partido conseguiu conquistar a maioria dos governos departamentais e numerosas prefeituras, tem contribuído significativamente para o crescimento do

---

<sup>17</sup> Cargos públicos no vocabulário boliviano.

<sup>18</sup> Demissão em massa de funcionários para substituí-los por militantes do partido.

partido, mas também tem trazido importantes tensões entre militantes mais antigos e os recém-chegados, o que deve seguir se agravando. E essa tensão é ainda mais forte nos departamentos do oriente, onde a busca do partido por conquistar esses territórios hostis lhe levou a buscar cooptar setores que não apenas eram externos ao partido, mas que também até bem pouco tempo atrás eram acérrimos adversários<sup>19</sup>. A “conquista de Pando”, por exemplo, significou a incorporação às hostes partidárias de ex-políticos da direita e empresários locais, muitas vezes privilegiados nas listas eleitorais em detrimento de militantes orgânicos (ver ALTO, DO; STEFANONI, 2010, p. 348–52), e o mesmo foi tentado também no Beni e Santa Cruz, ainda que sem o mesmo êxito eleitoral. Na medida em que tudo indica que o partido segue com a mesma estratégia, é possível esperar que tais tensões se aprofundem.

Também a opção cada vez mais clara por um projeto desenvolvimentista implica uma aproximação cada vez maior do governo e do MAS com o empresariado boliviano, pois ainda que o Estado tenha recuperado sua capacidade de investimentos e tenha incrementado significativamente sua participação na economia, não está em pauta uma estatização econômica total nem nada do tipo, de modo que o papel do investimento privado seguirá importante se o governo deseja obter altas taxas de crescimento e uma maior industrialização do país. Mas essa aproximação ao empresariado nacional, já iniciada desde o começo do segundo mandato presidencial, também deverá gerar tensões internas ao partido as quais será necessário observar.

Da mesma maneira, ainda que até mesmo críticos duros como Fernando Molina (2013) reconheçam os méritos do governo em ter sabido aproveitar a bonança econômica e dela extrair bons resultados, o país não conseguiu ainda diversificar significativamente sua matriz econômica, seguindo dependente da exportação de *commodities* não industriais como gás, minérios e soja. E isso faz com que ainda que economicamente bem sucedido, o governo siga vulnerável nesse êxito a pressões externas caso os altos preços das *commodities* se revertam. Além disso, simplesmente para manter satisfatoriamente a política extrativista atual o governo precisará de elevados investimentos na exploração de novos campos de gás, os quais são hoje ainda incertos. Há que reconhecer, contudo, os esforços feitos e em

---

<sup>19</sup> Por exemplo em Santa Cruz, o partido incorporou ex-membros da União Juvenil Cruceña, organização que atuou como grupo de choque das elites locais nos momentos de maior tensão nacional entre 2007 e 2008.



marcha por parte do governo em busca da diversificação produtiva, com suas relativamente bem sucedidas políticas de incentivo agrícola, as tentativas de reativação da indústria metalúrgica ou os fortes investimentos na construção de uma indústria petroquímica no país<sup>20</sup>.

Em suma, hoje Evo Morales e o MAS não possuem adversário políticos capazes de ameaçar a hegemonia política que alcançaram no país, mas têm adiante importantes desafios tanto no campo político, quanto econômico, de cujas respostas dependerá significativamente o panorama de seu muito provável novo governo a começar em 2015.

### **Apêndice: Lista de Siglas**

**AC** – Assembleia Constituinte

**CONAMAQ** – Conselho Nacional de Ayllus e Marqas do Qollasuyo

**CIDOB** – Confederação de Povos Indígenas da Bolívia

**CPE** – Constituição Política do Estado

**CSUTCB** – Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia

**MAS** – Movimento Ao Socialismo

**MNR** – Movimento Nacionalista Revolucionário

**MSM** – Movimento Sem Miedo

**TIPNIS** – Territorio Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure

---

<sup>20</sup> O país finalmente inaugurou sua primeira planta de separação gás/líquidos em Río Grande em 10 de maio de 2013 e deve inaugurar outra maior em Gran Chaco ao fim do ano. Além disso, começou a construir um planta de ureia e amoníaco em Bulu Bulu e está em fase de planejamento a construção de uma planta de etileno em Yacuiba.

## Referências

- ALTO, H. DO; STEFANONI, P. El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa. In: GARCÍA ORELLANA, L. A.; GARCÍA YAPUR, F. (Eds.). **Mutaciones del Campo Político en Bolivia**. La Paz: PNUD-Bolivia, 2010. p. 303–363.
- CUNHA FILHO, C. M. 2008, o ano da virada de Evo Morales? **Observador On-line**, v. 3, n. 12, dez 2008.
- CUNHA FILHO, C. M. **Evo Morales e os Horizontes da Hegemonia: Nacional-popular e Indigenismo na Bolívia em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- CUNHA FILHO, C. M. O novo mapa político boliviano: uma interpretação a partir dos últimos resultados eleitorais. **Observador On-line**, v. 5, n. 6, p. 1–16, 2010.
- CUNHA FILHO, C. M.; SANTAELLA GONÇALVES, R. The National Development Plan as a Political Economic Strategy in Evo Morales's Bolivia. **Latin American Perspectives**, v. 37, n. 4, p. 177 –196, 1 jul 2010.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Informe de gestión del Presidente Evo Morales**. . La Paz: Ministerio de la Presidencia. Disponível em: <[http://www.presidencia.gob.bo/documentos/mensaje\\_29\\_de\\_enero.pdf](http://www.presidencia.gob.bo/documentos/mensaje_29_de_enero.pdf)>. , 2012
- FONTANA, L. B. On the Perils and Potentialities of Revolution: Conflict and Collective Action in Contemporary Bolivia. **Latin American Perspectives**, v. 40, n. 3, p. 26–42, 11 fev 2013.
- GARCÍA LINERA, Á. Empate catastrófico y punto de bifurcación. **Crítica y Emancipación - Revista latinoamericana de ciencias sociales**, v. 1, p. 23–33, jun 2008.
- GARCÍA LINERA, Á. **Las Tensiones Creativas de la Revolución: La quinta fase del Proceso de Cambio**. La Paz: Vicepresidencia del Estado / Presidencia de la Asamblea Legislativa, 2011.
- GARCÍA ORELLANA, L. A.; GARCÍA YAPUR, F. Recomposición del campo político en Bolivia. In: GARCÍA ORELLANA, L. A.; GARCÍA YAPUR, F. (Eds.).

- Mutaciones del campo político en Bolivia.** La Paz: PNUD-Bolivia, 2010. p. 11–35.
- GRAY MOLINA, G. State-Society Relations in Bolivia: The Strength of Weakness. In: CRABTREE, J.; WHITEHEAD, L. (Eds.). **Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present.** Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2008. p. 109–124.
- MARTÍ I PUIG, S.; BASTIDAS, C. ¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 44, p. 19–33, set 2012.
- MOLINA, F. El MAS en el centro de la política boliviana. In: GARCÍA ORELLANA, L. A.; GARCÍA YAPUR, F. (Eds.). **Mutaciones del Campo Político en Bolivia.** La Paz: PNUD-Bolivia, 2010. p. 241–301.
- MOLINA, F. ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden. **Nueva Sociedad**, n. 245, p. 4–14, 2013.
- OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. **Banco de Eventos OPSA.** . Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano. Disponível em: <<http://observatorio.iesp.uerj.br/banco.php>>. Acesso em: 9 ago. 2013.
- ORTIZ CRESPO, S.; MAYORGA, F. Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 44, p. 11–17, set 2012.
- PACHANO, S. El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano. **América Latina Hoy**, v. 43, p. 15–30, ago 2006.
- SIVAK, M. **Jefazo - retrato íntimo de Evo Morales.** 4. ed. Buenos Aires: Debate, 2008.
- WEISBROT, M.; RAY, R.; JOHNSTON, J. **Bolivia: The Economy During the Morales Administration.** . Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research. Disponível em: <<http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia-2009-12.pdf>>. , dez 2009
- WOLFF, J. Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A Conceptual Framework Applied to Bolivia. **Journal of Latin American Studies**, v. 45, n. 01, p. 31–59, 2013.

ZVALETA MERCADO, R. Las masas en noviembre. In: ZVALETA MERCADO, R.; ANTEZANA, L. H. (Eds.). **Bolivia hoy**. Ciudad de México: Siglo XXI editores, 1983. p. 11-59.

ZUAZO, M. **¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia - Entrevistas a 85 parlamentarios del partido**. 2. ed. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.