

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**TESE DE DOUTORADO**

**A POLÍTICA EXTERNA DA BOLÍVIA:  
TEMAS E GRUPOS DE INTERESSE (2006-2014)**

**MARCELINO TEIXEIRA LISBOA**

**Orientador: Prof. Dr. CARLOS SCHMIDT ARTURI**

**PORTO ALEGRE – 2015**

MARCELINO TEIXEIRA LISBOA

A POLÍTICA EXTERNA DA BOLÍVIA:  
TEMAS E GRUPOS DE INTERESSE (2006-2014)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

PORTO ALEGRE – 2015

A política externa da Bolívia: temas e grupos de interesse (2006-2014) / Marcelino Teixeira Lisboa. -- 2015.  
190 f.

Orientador: Carlos Schmidt Arturi.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Bolívia. 2. política externa. 3. grupos de interesse. 4. Evo Morales. I. Arturi, Carlos Schmidt, orient. II. Título.

## **DEDICATÓRIA**

Ao amigo e incentivador Sandro José Briski.

## **AGRADECIMENTOS**

Todo trabalho de pesquisa deve ser prazeroso. Terminar de escrever uma tese e ter vontade de continuar pesquisando sobre o tema é um sinal de que este objetivo foi atingido. Mas ninguém consegue tal feito sem apoio de outros, afinal, não se faz nada sozinho nessa vida.

Sobre este trabalho, quero agradecer primeiramente à minha esposa Fran pelo incentivo e apoio incondicional durante todo o processo.

Tive a felicidade de ter o Professor Carlos Arturi como orientador no mestrado e no doutorado e tenho que agradecer muito a ele, pois aprendi muito mais do que o necessário para a execução de um trabalho de pesquisa. Suas orientações foram precisas, instigadoras e valiosas, sempre indicando caminhos possíveis, mas deixando a liberdade de escolher a qual seguir.

Agradeço também aos parceiros Rodrigo Mayer, Ícaro Engler, Maurício Doré e Augusto Clemente, que me deram um apoio determinante durante o tempo em que cursei o doutorado.

Sou grato também a meu filho Gabriel e aos meus pais, Otacilio e Tereza, pela compreensão devido ao tempo em que me dediquei a esta pesquisa e por isto não pudemos estar juntos.

Por fim, agradeço aos colegas, amigos e familiares que de alguma forma contribuíram para este trabalho.

## **RESUMO**

Esta pesquisa trata da política externa da Bolívia, no período de 2006 a 2014, e de suas consequências para o apoio dos grupos de interesse do país ao partido governista nas eleições presidenciais de 2009 e de 2014. O texto aborda três temas da política externa boliviana: as nacionalizações de recursos naturais e serviços, a defesa do uso tradicional da folha de coca e a reivindicação marítima. Quanto aos grupos de interesse, o estudo versa sobre os trabalhadores mineiros, os campesinos indígenas e os cocaleiros. Analisa-se como o governo tratou os três temas de política externa para responder à seguinte questão: em que medida os interesses e preferências dos cocaleiros, dos campesinos indígenas e dos trabalhadores mineiros afetaram as ações do governo de Evo Morales nas nacionalizações dos recursos naturais e serviços, na defesa do direito ao cultivo da folha de coca e na reivindicação de um acesso soberano para o Oceano Pacífico no período de 2006 a 2014? A hipótese é de que as ações foram afetadas na medida em que o governo procurou alinhar tais ações com as preferências dos grupos de interesse como forma de atender seus próprios propósitos eleitorais, pois almejava os votos dos grupos de interesse nas eleições. Utiliza-se a teoria de Helen Milner, que trata das relações entre grupos de interesse e agentes políticos – executivo e legislativo – nas questões de política externa, bem como da relação entre as arenas da política exterior e da política interna. Utiliza-se a metodologia qualitativa e o método de estudo de caso. Concluiu-se que a influência variou de acordo com o tema tratado e com o grupo de interesse, alterando-se também entre uma eleição e outra.

**PALAVRAS CHAVE:** Bolívia; política externa; grupos de interesse; eleição; Evo Morales.

## **ABSTRACT**

This thesis deals with Bolivia's foreign policy from 2006 to 2014 and about the consequences for the support of interest groups to the ruling party in the presidential elections of 2009 and 2014. The text addresses three themes of Bolivia's foreign policy: nationalization of natural resources and services, protection of the traditional use of the coca leaf and the maritime claim. As for interest groups, the study deals with the miners, indigenous peasants and coca producers. It analyzes how the government treated the three foreign policy themes to answer: to what extent the interests and preferences of coca producers, indigenous and peasant miners affected the actions of the Evo Morales government in the nationalization of natural resources and services, in defense of the right to the cultivation of coca leaf and claim a sovereign access to the Pacific Ocean, from 2006 to 2014? The hypothesis is that the actions were affected in the extent that the government sought to align these actions to the preferences of interest groups in order to meet their own electoral purposes because craved the votes of the interest groups in elections. It uses the theory of Helen Milner, which deals with relations between interest groups and political agents - executive and legislative - on foreign policy issues as well as the relationship between the arenas of foreign policy and domestic policy. It uses a qualitative methodology and the case study method. It was concluded that the influence varied with the treaty issue and the interest group, also altering between one election and another.

**KEY WORDS:** Bolívia; foreign policy; interest groups; election; Evo Morales.

## LISTA DE SIGLAS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
ANAPCOCA	Asociación Nacional de Productores de Coca
APB	Autonomía Para Bolivia
AS	Alianza Social
ASP	Asamblea por la Soberanía de los Pueblos
AS-XXI	Alianza Siglo XXI
ATPA	Andean Trade Promotion Act
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BGG	The Bolivian Generating Group (BGG)
BOLINDIA	Asociación Nacional Bolivia India
CAINCO	Câmara de Industria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa Cruz
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CLHB	Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A.
CN	Concertación Nacional
CND	Comission on Narcotic Drugs
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas
CP	Consenso Popular
CPA	Corte Permanente de Arbitragem
CPE	Constitución Política del Estado
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSTB	Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia
CSUTCB	Central Sindical Única de los Trabajadores Campesinos de Bolivia
DEA	Drug Enforcement Administration
DS	Decreto Supremo
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EEAS	European External Action Service
EJE	Eje de Convergência Patriótica-Cabildo Pachakuti
ENAF	Empresa Nacional de Fundiciones
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad
ENFE	Empresa Nacional de Ferrocarriles
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
EUA	Estados Unidos
FELCN	Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico
FETCTC	Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba
FSB	Falange Socialista Boliviana
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
FSUTCC	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba
FUNDEMOS	Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación
ICJ	International Court of Justice
ICMP	Illicit Crop Monitorng Program
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes



INCB	International Narcotics Control Board
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPSP	Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
IU	Izquierda Unida
MAS	Movimiento al Socialismo
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionario
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionário
MRE	Ministério de Relaciones Exteriores
MSM	Movimiento Sin Miedo
NAS	Narcotis Affairs Section
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PACS	Programa de Apoyo al Controle Social de la Producción de la Hoja de Coca
PAE	Pan American Energy
PAN	Partido Agrario Nacional
PBR	Petrobras Bolivia Refinación S.A
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PIB	Producto Interno Bruto
PIOCs	Povos Indígenas Originários Campesinos
PIR	Partido de Izquierda Revolucionária
PPB	Plan Progreso para Bolívia
PODEMOS	Poder Democrático Social
POR	Partido Obrero Revolucionario
PSOB	Partido Socialista Obrero de Bolívia
PSU	Partido Socialista Unificado
RADEPA	Razón de Patria
SCMK	Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachimpa
TBI	Tratado Bilateral de Invetimentos
TGE	Tesouro Geral do Estado
TM	Toneladas Métricas
UE	União Europeia
UELICN	Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico
UMPABOL	Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolívia
UN	Unidad Nacional
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1      <b>SOBRE METODOLOGIA E TEORIA.....</b></b>	<b>16</b>
1.1    QUESTÕES METODOLÓGICAS .....	16
1.2    NÍVEL INTERNO: A ESTRUTURA DE PREFERÊNCIAS .....	17
1.2.1  O executivo e o legislativo: interesses e preferências .....	19
1.2.2  Os grupos de interesse.....	22
1.2.3  Relações entre os agentes da estrutura de preferências.....	24
1.3    NÍVEL EXTERNO: COOPERAÇÃO, TEORIA DOS JOGOS E DEPENDÊNCIA .....	26
1.3.1  Cooperação.....	27
1.3.2  Jogos de Dois Níveis .....	29
1.3.3  Dependência externa .....	31
1.4    APONTAMENTOS SOBRE O INSTITUCIONALISMO.....	33
1.4.1  Os Poderes Legislativos .....	35
1.5    GRUPOS DE INTERESSE E ESTRUTURA DE PREFERÊNCIAS NA BOLÍVIA.....	36
1.5.1  Grupos de interesse na Bolívia .....	37
1.5.2  Estrutura de Preferências na Bolívia.....	40
1.5.3  A influência da ideologia nos grupos de interesse .....	42
1.5.4  A heterogeneidade no interior dos grupos de interesse.....	43
<b>2      <b>ORIGEM DOS TEMAS .....</b></b>	<b>45</b>
2.1    O PERÍODO COLONIAL .....	46
2.1.1  A folha de coca na história andina.....	47
2.1.2  Colonização e coca.....	48
2.1.3  Colonização e recursos naturais .....	50
2.1.4  Os andinos e os recursos naturais .....	53
2.2    DA INDEPENDÊNCIA AO INÍCIO DO SÉCULO XX.....	55
2.2.1  Cocaína .....	55
2.2.2  A Guerra do Pacífico e a perda do acesso ao mar (1879-1883).....	59
2.2.3  Salitre, capital estrangeiro, conflito e consequências.....	62
2.2.4  Estanho e a oligarquia mineiro exportadora .....	66
2.2.5  A Guerra do Chaco.....	72
2.2.6  A conjuntura Pós-Guerra do Chaco e a nacionalização da <i>Standard Oil</i> .....	77

<b>3</b>	<b>FORMAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE.....</b>	<b>82</b>
3.1	ORIGEM DOS GRUPOS DE INTERESSE MINEIROS E INDÍGENAS (1942-1952) .....	83
3.1.1	Do massacre de Catavi às eleições de 1944 – MNR e FSTMB .....	84
3.1.2	Do fim da Pongueaje à Revolução de 1952 – Os índios na política.....	88
3.2	DA REVOLUÇÃO AO FIM DA DITADURA (1952-1982).....	93
3.2.1	Governos do MNR .....	94
3.2.2	Militares – <i>Gulf Oil</i> e CSUTCB .....	100
3.3	O PERÍODO DEMOCRÁTICO (1982-2005).....	105
3.3.1	Surgimento dos cocaleiros.....	106
3.3.2	A organização sindical dos cocaleiros .....	109
3.3.3	Crise no século XXI .....	114
<b>4</b>	<b>GRUPOS DE INTERESSE, POLÍTICA EXTERNA E ELEIÇÕES (2005-2014).....</b>	<b>119</b>
4.1	INTERESSES NAS ELEIÇÕES DE 2005 .....	119
4.1.1	Trabalhadores Mineiros.....	120
4.1.2	Cocaleiros.....	122
4.1.3	Campeiros e Indígenas .....	124
4.2	PRIMEIRO GOVERNO DO MAS .....	125
4.2.1	Eleições de 2005 .....	125
4.2.2	Nacionalização dos recursos naturais .....	130
4.2.3	Revalorização e defesa da folha de coca.....	139
4.2.4	Recuperação do acesso ao Pacífico .....	147
4.2.5	Balanço do primeiro governo de Evo Morales .....	151
4.3	AS ELEIÇÕES DE 2009.....	154
4.3.1	Eleições de 2009 .....	155
4.3.2	Nacionalização dos recursos naturais .....	158
4.3.3	Revalorização e defesa da folha de coca.....	165
4.3.4	Recuperação do acesso ao Pacífico .....	168
4.3.5	Grupos de interesse e as eleições de 2014: o segundo governo de Morales.....	170
	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>172</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>176</b>
	<b>DOCUMENTOS UTILIZADOS.....</b>	<b>185</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata da política externa da Bolívia, no período de 2006 a 2014, e de suas consequências para o apoio dos grupos de interesse do país ao partido governista nas eleições presidenciais de 2009 e de 2014. De maneira mais específica, a pesquisa aborda três temas da política externa boliviana no período de 2006 a 2014: as nacionalizações de recursos naturais e serviços, a defesa do uso tradicional da folha de coca<sup>1</sup> e a reivindicação marítima. Estes três temas surgiram ao longo da história do país, o que leva à necessidade de se realizar uma abordagem histórica demonstrando quando estas questões passaram a fazer parte da dinâmica política da Bolívia. Quanto aos grupos de interesse, o estudo versa sobre os trabalhadores mineiros, os campesinos indígenas e os cocaleiros, sobre os quais também é realizada uma explanação histórica para demonstrar como se formaram ao longo do tempo.

Analisou-se, então, como o governo de Evo Morales tratou estes três temas de política externa para responder à seguinte questão de pesquisa: em que medida os interesses e preferências dos cocaleiros, dos campesinos indígenas e dos trabalhadores mineiros afetaram as ações do governo de Evo Morales nas nacionalizações dos recursos naturais e serviços, na defesa do direito ao cultivo da folha de coca e na reivindicação de um acesso soberano para o Oceano Pacífico, no período de 2006 a 2014? A hipótese a ser testada é de que as ações foram afetadas na medida em que o governo procurou alinhá-las com as preferências dos grupos de interesse, como forma de atender seus próprios propósitos eleitorais, pois almejava os votos destes grupos nas eleições. O interesse dos grupos nos três temas de política externa, a forma como o governo tratou os temas e o apoio eleitoral ao partido governista são os três fatores analisados para responder à questão e verificar a hipótese. Adicionalmente, outro elemento de grande relevância é a importância que os fatores históricos possuem nos três temas de política externa analisados. Sendo assim, além das preferências e interesses dos grupos, também é considerada a importância histórica que estes temas apresentam no contexto boliviano.

A motivação inicial da pesquisa, com base na metodologia adotada e no aporte teórico utilizado, é a de que os grupos de interesse podem influenciar o regime democrático, tanto com seu apoio em períodos eleitorais, como também na forma de condução dos assuntos de política externa pelos agentes políticos. Desta forma, percebe-se que há uma clara relação entre a política externa, os grupos de interesse e as eleições presidenciais na Bolívia.

---

<sup>1</sup> Para efeitos conceituais, neste trabalho o termo **coca** é utilizado para designar o arbusto do qual se extrai a folha de coca. O termo **cocaína** é utilizado para designar o entorpecente proveniente do processamento do vegetal.

A justificativa para o estudo da política externa da Bolívia reside também na importância deste país para o Brasil. Trata-se de um país vizinho, que fornece o gás natural em volume que corresponde a 5% do total da matriz energética brasileira, enquanto que o Brasil passou a ser o principal parceiro comercial da Bolívia, após o início do comércio do gás, em 1999. Além das trocas puramente comerciais, cabe destacar que se trata de uma relação interdependente, pois a Bolívia tornou-se dependente das divisas financeiras geradas pela venda do gás natural ao Brasil, sem diversificar sua carteira de parceiros comerciais para este insumo. Enquanto isto, o Brasil intensificou a utilização do gás boliviano desde o início do século XXI, principalmente no abastecimento do parque industrial da região Sudeste, sem ter uma alternativa imediata de fornecimento, caso viesse a cessar o fornecimento do gás da Bolívia. Embora, desde 2007, o Brasil tenha tomado medidas para interligar os sistemas de produção nacional de gás natural às regiões abastecidas pela Bolívia, a dependência brasileira da Bolívia ainda é uma realidade. O comércio do gás natural com o Brasil é um tema marcante da economia política internacional boliviana, que na política externa do país andino é tão proeminente quanto a reivindicação marítima, a questão da coca e as nacionalizações, sendo também foco de pressões de grupos de interesse e mote de campanhas eleitorais. Assim, justifica-se a realização deste estudo, como um objeto da Ciência Política, pela importância de se entender como se desenvolve a política do país vizinho, visto que os rumos de tal política podem afetar os interesses brasileiros.

O tema tal como abordado nesta pesquisa ganha importância quando se percebe que na Bolívia há grupos de interesse com influência política que possuem diferentes preocupações, além de objetivos conflitantes quanto aos temas relacionados à política exterior (LISBOA, 2011). Os grupos de interesse e partidos políticos não só almejam alcançar o poder pelo controle dos postos mais altos do executivo e do legislativo, mas também exercem pressões sobre os demais entes governamentais e administrativos para que suas demandas sejam atendidas. No caso dos temas tratados nesta pesquisa, esta dinâmica política tem afetado as relações da Bolívia com outros países, principalmente Estados Unidos (EUA) e Chile, além de permear a atuação do país em instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Entender a política boliviana através dos grupos de interesse e dos rumos empreendidos nas relações internacionais do país pode explicar porque a Bolívia toma determinadas medidas e apontar possíveis encaminhamentos em suas relações externas, inclusive com o Brasil.

Para o caso brasileiro, a relevância de se estudar este tema é que o contrato de comércio de gás entre o Brasil e a Bolívia finaliza em 2019 e, se as decisões políticas é que determinarão qual será sua situação após esta data, é imprescindível entender os fatos políticos que poderão

influenciar esta questão. Na Bolívia, desde 2006, quando a posse do gás natural foi retirada das empresas estrangeiras exploradoras e repassada ao Estado boliviano, o governo do presidente Evo Morales tem declarado que pretende aumentar a produção do insumo para atender ao crescente mercado brasileiro, às demandas futuras do mercado argentino, a outros possíveis parceiros que poderão surgir ao longo do tempo e ao abastecimento interno de indústrias, visando ao desenvolvimento do país (YPFB, 2013). Até o final de 2012, estas metas haviam sido cumpridas parcialmente, o que indica que o governo boliviano tem mantido como um de seus objetivos a busca do aumento da produção do gás natural para as finalidades anteriormente descritas, mas que tem conseguido alcançar seus intuitos de maneira mais lenta do que o planejado. No Brasil, o planejamento energético prevê um aumento gradual na oferta do gás natural na matriz energética nacional até o ano de 2023, com uma parte da demanda a ser atendida pela exploração e produção de gás das reservas nacionais e outra parte a ser fornecida pelo gás importado, para o qual há intenções de aumento das quantidades, inclusive com crescimento da compra do gás boliviano (BRASIL, 2014). Tanto nas declarações governamentais, como nos documentos oficiais gerados pelas entidades responsáveis pelo planejamento energético e pelas relações internacionais de ambos os países, há uma convergência de informações no sentido de que o comércio do gás natural prosseguirá após o final do contrato, inclusive com aprofundamento desta relação. Diante do exposto, esta pesquisa ganha uma relevância temporal, visto que na negociação do contrato em 2019 o grupo governante boliviano será o mesmo que esteve no poder entre 2006 e 2014, período compreendido neste trabalho, já que o presidente Evo Morales foi reeleito em outubro de 2014 para mais um mandato de cinco anos, que iniciou em janeiro de 2015 e finaliza em 2020.

A originalidade desta pesquisa está em examinar a situação a partir dos grupos que efetivamente agem politicamente no cenário nacional boliviano. Os grupos de interesse do mosaico político boliviano analisados neste trabalho – indígenas camponeses, cocaleiros e trabalhadores mineiros – buscam seus objetivos principalmente pelas vias partidária e sindical, embora estes âmbitos muitas vezes se confundam dentro da estrutura institucional e social do país. O sistema partidário na Bolívia tem uma história peculiar e contemporaneamente os partidos não são os únicos órgãos que possuem a prerrogativa de inscrever candidatos para concorrer a cargos eletivos, pois as agrupações cidadãs, que não tem a personalidade jurídica de um partido, também podem realizar esta tarefa. Em relação à representação sindical, existe uma miríade de entidades de alcance nacional, regional e local que representam trabalhadores assalariados, cooperativistas, cocaleiros, indígenas originários, camponeses agricultores,

empresários e outra gama de grupos, o que torna difícil mapear todas estas organizações, muitas delas com período curto de existência. Mapear os grupos, bem como os temas a serem trabalhados tornou-se uma tarefa diferenciada em relação ao que apresenta a bibliografia recente sobre o tema.

A partir deste quadro, utilizou-se a eleição de 2005 para definir quais seriam os grupos de interesse a serem analisados. Esta eleição teve os cocaleiros, os camponeses indígenas e os trabalhadores mineiros como grupos de interesse que, de alguma forma, apoiaram o grupo político vencedor das eleições daquele ano e das duas seguintes, em 2009 e em 2014. Os temas de política externa analisados neste trabalho fizeram parte da plataforma eleitoral do partido vencedor, o *Movimiento al Socialismo* (MAS), que colocou em ação a perseguição destas metas ao iniciar o mandato. Assim, determinaram-se três grupos influentes nas três eleições e três temas presentes nas duas gestões analisadas.

Contudo, nem os temas de política externa e nem os grupos de interesse são elementos recentes na história da Bolívia. A questão da coca remonta ao período pré-colonial, alterando sua condição em meados do século XIX, quando passou a ser produzido o cloridrato de cocaína. A reivindicação marítima data da década de 1880, quando foi finalizada a Guerra do Pacífico, conflito no qual a Bolívia perdeu para o Chile a parte de seu território correspondente a seu litoral. Quanto às nacionalizações, elas tornaram-se uma prática presente no país desde a década de 1930, quando foram estatizadas reservas de petróleo de multinacionais dos EUA. Embora estes eventos sejam longínquos, eles guardam semelhanças com os fatos ocorridos entre 2006 e 2014, relevantes para os rumos da política boliviana do século XXI. Por sua vez, os grupos de interesse também possuem uma origem remota. A maior organização destes grupos passou, todavia, a ocorrer depois da Guerra do Chaco, com o Paraguai, na década de 1930, e foi reforçada a partir da Revolução de 1952.

Por este motivo, apesar do problema de pesquisa estar concentrado no período de 2006 até 2014, o texto traz uma abordagem histórica necessária para demonstrar o surgimento dos temas e dos grupos de interesse, bem como para enfatizar elementos presentes na história da Bolívia em relação à questão da coca, à reivindicação de uma saída para o mar e às nacionalizações, que são invocados desde a origem destas temáticas.

Sobre as fontes da pesquisa, para a orientação teórica, embasada na teoria de Helen Milner, foram também utilizados, além da obra desta autora, outros livros e artigos relacionados ao tema que complementam ou de alguma forma dialogam com esta teoria. A teoria de Milner, apresentada na obra *Interests, institutions and information: domestic politics and international*

*relations* (1997), tem como pontos principais as questões relativas aos grupos de interesse, a relação entre a arena da política interna e da política externa, a importância das instituições e as preferências do executivo e do legislativo. Além da abordagem da autora, para os grupos de interesse são utilizadas as definições de Karl Deutsch, Graham Wooton e David Truman; sobre a relação entre política interna e política externa as questões são complementadas com os conceitos de Robert Putnam; quanto às preferências do executivo e do legislativo, a abordagem de Milner é apoiada pela visão de Anthony Downs. No que concerne ao tema relacionado à folha de coca e ao surgimento da cocaína, encontrou-se bibliografia recente e mais antiga, em livros e artigos que tratam do tema a partir dos mais diversos enfoques. Sobre a exploração de recursos naturais do período colonial até o final do século XIX, as obras produzidas por historiadores foram a base da pesquisa, havendo neste caso importantes livros de autores sul-americanos, notadamente da região andina, além de autores europeus que pesquisam a Bolívia e/ou os demais países andinos. Em relação à Guerra do Pacífico, existe vasta bibliografia e procurou-se analisar o caso também a partir da visão do Chile, buscando para isto autores daquele país, principalmente aqueles que de alguma forma defendem o ponto de vista chileno, tendo destaque neste caso a obra de Gonzalo Bulnes. Sobre as nacionalizações ocorridas no século XX, utilizaram-se também muitas fontes históricas, encontrando-se também obras de autores bolivianos que em sua maioria apresentam um perfil crítico e nacionalista em suas obras. No tratamento da questão coca-cocaína na fase mais recente, sobretudo após 2006, foram de grande valia os documentos produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o encaminhamento da solicitação de descriminalização da folha de coca pelo governo boliviano. Também provenientes da ONU, através de sua agência relacionada ao combate às drogas, a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), foram utilizados os levantamentos sobre os plantios e comercialização da coca na Bolívia. Em relação às nacionalizações entre 2006 e 2014, foram analisados os decretos supremos e leis, bem como os relatórios das empresas públicas criadas para substituição das empresas privadas. As nacionalizações e a disputa marítima geraram processos em órgãos internacionais como a Corte Permanente de Arbitragem (CPA) e a *International Court of Justice* (ICJ), que puderam ser verificados de maneira mais superficial através de anuários emitidos por estes órgãos e mais detalhadamente através de documentos relativos aos processos. Dados quantitativos foram obtidos através do *Instituto Nacional de Estadística* (INE), da *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), da UNODC e da *Aduana Nacional*, órgão do governo boliviano. Além destas fontes, foram analisadas atas de reuniões e discursos de representantes governamentais bolivianos e chilenos,



alguns deles disponíveis *on line* e outros fornecidos pelos ministérios de relações exteriores dos países.

O texto está organizado em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo são apresentadas as questões metodológicas e teóricas. Inicialmente demonstra-se a sequência da pesquisa e de seus elementos estruturantes como a metodologia e as variáveis de análise. A seguir, é apresentada a teoria de Helen Milner, com a qual o tema é analisado, visto que se trata de um arcabouço teórico e conceitual voltado para as questões relacionadas a grupos de interesse e a ligação da política interna com a política externa, demonstrando como esta teoria adequa-se a este caso. No segundo capítulo, aborda-se o tema da folha de coca, demonstrando como o seu uso ocorreu desde o período pré-colonial, tornando-se uma questão controversa após o surgimento da cocaína, alterando a posição deste elemento no contexto internacional. Ainda neste capítulo, é tratada a questão da exploração dos recursos naturais andinos pelos colonizadores, além da Guerra do Pacífico, que também envolveu a exploração de recursos naturais e culminou com a perda do litoral por parte da Bolívia, inserindo o tema marítimo na agenda política do país. Este capítulo finaliza descrevendo a fase da Guerra do Chaco, importante marco para o início da formação dos grupos de interesse. O terceiro capítulo destaca o surgimento dos mineiros como grupo de interesse, demonstrando ainda como o tema das nacionalizações entrou na dinâmica política boliviana. Ainda no capítulo três, demonstra-se como emergiram os campesinos indígenas como grupo de interesse com influência política, além dos cocaleiros despontando como grupo politicamente influente. O capítulo apresenta também a “Guerra da Água” e a “Guerra do Gás”, nas quais os grupos de interesse se fizeram presentes e que ocorreram anteriormente à eleição de 2005. No quarto capítulo, é abordado o período de 2006 a 2014, realizando a análise propriamente dita da tese, apresentando inicialmente os interesses de cada um dos grupos – cocaleiros, campesinos indígenas trabalhadores mineiros – antes da eleição de 2005, para em seguida demonstrar como o governo tratou os temas de política externa de 2006 até 2009, seguindo com a mesma dinâmica para o período de 2009 a 2014. As conclusões apresentam o resultado da pesquisa.

## 1 SOBRE METODOLOGIA E TEORIA

Este capítulo apresenta os fundamentos metodológicos e teóricos que servem de base a esta pesquisa, discorrendo sobre a teoria de Helen Milner, que trata das questões de política interna e sua relação com a política externa a partir dos grupos de interesse. Na teoria de Milner, são abordadas as formas como os grupos de interesse se relacionam com o executivo e o legislativo nas discussões para que suas demandas sejam atendidas, no momento em que aqueles poderes definem as linhas de sua política externa. Em um nível mais aplicado da teoria, é possível utilizá-la para se analisar o processo decisório na definição de temas da política externa, a partir da pressão dos grupos de interesse. No entanto, este texto não se destina a analisar o processo decisório em política externa, mas as ações governamentais no tratamento de um assunto de política externa definido, ou seja, parte-se do ponto a partir do qual a temática da política exterior já está determinada. A ligação entre a política interna e externa é de grande importância neste estudo, sendo necessário também considerar as formulações da Teoria dos Jogos de Dois Níveis, da qual a teoria de Helen Milner decorre. A partir da teoria, é formulada uma estrutura de preferências, que serve para operacionalizar a análise. Destacam-se também neste capítulo questões como a ideologia e o fato de que os grupos de interesse não serem homogêneos, pontos fundamentais para se ponderar acerca dos acontecimentos presentes no cenário político e social boliviano. Elementos da política boliviana, vinculados ao arcabouço teórico e metodológico, são apresentados também neste capítulo como forma de acoplar a base teórica de análise com o objeto delimitado da pesquisa.

### 1.1 QUESTÕES METODOLÓGICAS

A metodologia de uma pesquisa é a lógica interna de uma investigação (BAQUERO, 2009 p. 33). Esta pesquisa tem como metodologia central o protocolo qualitativo, visto que procura responder a um determinado fenômeno englobando as variáveis envolvidas, a partir da delimitação de um escopo espaço-temporal para a investigação.

A pesquisa é realizada através do método do estudo de caso. De acordo com Yin, o estudo de caso mostra-se adequado a investigação que trata de fenômenos contemporâneos em profundidade, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes (YIN, 2010 p. 39). Tal é o caso deste trabalho, visto que os temas de política externa da Bolívia são muito mais numerosos que os três temas tratados, o que vale

igualmente para os grupos de interesse abordados. Assim, o estudo de caso permite delimitar os elementos a serem analisados.

A partir da questão central da pesquisa – em que medida os interesses e preferências dos cocaleiros, dos camponeses indígenas e dos trabalhadores mineiros afetaram as ações do governo de Evo Morales nas nacionalizações dos recursos naturais e serviços, na defesa do direito ao cultivo da folha de coca e na reivindicação de um acesso soberano para o Oceano Pacífico no período de 2006 a 2014? – emergiram quatro sub questões:

1. Como surgiram os temas de política externa relacionados na questão central? Esta sub questão serviu para definir o período histórico que se deveria abordar.
2. Como surgiram os grupos de interesses relacionados a questão central? Esta sub questão definiu a partir de que período se passaria a enfatizar os grupos de interesse.
3. Como os temas de política externa foram tratados pelo governo? A partir desta sub questão foi possível identificar se as preferências e interesses dos grupos foram os principais fatores que influenciaram as ações do governo nos temas de política externa ou se houve algum outro fator relevante. Esta sub questão tem forte ligação com a verificação da hipótese.
4. Qual o efeito gerado pela forma como o governo tratou os temas de política externa, em relação ao apoio dos grupos de interesse ao partido do governo nas eleições?

Na estrutura metodológica, as sub questões 1 e 2 referem-se às variáveis intervenientes, enquanto que a questão 3 é a variável independente e a questão 4 a variável dependente.

## 1.2 NÍVEL INTERNO: A ESTRUTURA DE PREFERÊNCIAS

Uma estrutura de preferências é um instrumento analítico para se discutir as prioridades dos atores em determinada questão política. Trata-se de uma forma de análise baseada no posicionamento relativo dos agentes na defesa de suas demandas na arena política interna, considerando as suas preferências, seus interesses e sua capacidade de influenciar no processo político. O entendimento das preferências dos atores domésticos é primordial para a compreensão dos motivos pelos quais um Estado toma uma decisão em suas relações internacionais (MILNER, 1997 pp. 16-17; 33). Nesta estrutura é fundamental distinguir interesses e preferências.

Interesses são os objetivos fundamentais de um ator, o resultado final que ele espera dentro de um processo. Deutsch define interesse como algo que suscita a atenção de um indivíduo ou de um grupo e que o motiva a mover-se dentro de um processo, com a expectativa

de receber uma recompensa (DEUTSCH, 1974 p. 69). Milner acrescenta que o interesse de um ator econômico, por exemplo, será sempre otimizar os resultados financeiros, enquanto que o interesse dos atores políticos será conseguir apoio político para elegerem-se (MILNER, 1997 p. 15). Para Truman, os interesses dentro de um grupo são os propósitos compartilhados pelos membros deste grupo (TRUMAN, 1951 p. 34).

As preferências derivam dos interesses e referem-se às escolhas políticas específicas que os atores acreditam poderem levá-los a atingirem seus objetivos. Atores políticos podem compartilhar um interesse – ser eleito – mas podem ter preferências políticas diferentes de acordo com sua filiação partidária, por exemplo. Da mesma forma, os atores econômicos têm o mesmo interesse em maximizar seus ganhos, mas podem ter diferentes preferências sobre as políticas adotadas pelo governo (MILNER, 1997 p. 15; 33). Políticas econômicas protecionistas, por exemplo, favorecem atores econômicos que fabricam determinado produto dentro do Estado e ao mesmo tempo prejudicam aqueles que trabalham com a importação deste produto. A desoneração fiscal das importações realiza o processo inverso. Assim, tanto os produtores nacionais como os importadores compartilham o interesse em maximizar seus lucros, mas suas preferências em relação às políticas fiscais são conflitantes.

Além da caracterização de interesses e preferências, é preciso destacar que neste trabalho os grupos de interesse – cocaleiros, camponeses indígenas e trabalhadores mineiros – e os agentes políticos – legislativo e executivo – são assumidos como atores racionais e unitários. A racionalidade para os fins deste estudo é assumida como o processo de seleção de uma alternativa, entre várias disponíveis, por parte de um grupo com o intuito de atingir uma meta específica. Tal alternativa é selecionada por ser a mais apropriada a servir aos interesses do grupo. O comportamento racional do grupo na definição apresentada baseia-se em Downs, que toma a ideia de racionalidade da teoria econômica, elegendo arbitrariamente um objetivo e apresentando as alternativas dentre as quais uma ou mais serão selecionadas (DOWNS, 1957). Não somente Downs, mas também James Buchanan e Gordon Tullock<sup>2</sup>, além de Mancur Olson<sup>3</sup>, utilizaram ideias das teorias econômicas para desenvolverem a teoria da escolha racional para a Ciência Política. Ferejohn e Pasquino destacam que apesar de discordarem entre si em muitos aspectos, estes autores adotaram uma interpretação essencialmente materialista e

---

<sup>2</sup> BUCHANAN, James M, e Gordon TULLOCK. **The calculus of consent**: logical foundations of constitutional democracy. Indianapolis: Liberty Found, 1962.

<sup>3</sup> OLSON, Mancur. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

objetiva da escolha racional (FEREJOHN, et al., 2001 p. 5). Entretanto, apesar das divergências, os principais autores da teoria da escolha racional para a Ciência Política assumem que se trata de uma abordagem que procura explicar comportamentos sociais e políticos a partir da premissa que os atores agem racionalmente. Milner adiciona que o método da escolha racional permite especificar explicitamente o que se está analisando, levando a conclusões lógicas ao mesmo tempo em que permite examinar sistematicamente uma mudança em uma variável de análise (MILNER, 1997 p. 5).

Além de racionais, os grupos de interesse e os agentes políticos são admitidos como entidades unitárias. Conforme destaca Milner, isto não significa que se trata de grupos que sejam de fato internamente homogêneos, mas que agem racionalmente como se fossem unitários. Conforme afirma a autora, assumir que tais grupos são homogêneos é simplificar erroneamente, pois há disputas políticas complexas dentro dos grupos (MILNER, 1997 p. 34). O que se define como unitário neste estudo, é o teor das ações tomadas pelo grupo quanto a um interesse, ou seja, a despeito das diferenças e disputas internas em um grupo, ele será considerado unitário quanto às escolhas que realiza para buscar o atendimento de suas demandas. Os interesses e preferências são considerados intenções do grupo como um todo.

Após a diferenciação entre interesses e preferências e da abordagem sobre a premissa de que os atores são racionais e unitários, passa-se a identificar os atores da estrutura de preferências. Os tópicos a seguir destacam os três agentes da estrutura de preferências: o executivo e o legislativo como agentes políticos; os grupos de interesse como agentes societais.

### 1.2.1 O executivo e o legislativo: interesses e preferências

O enfoque das questões políticas através de uma estrutura de preferências não é uma abordagem nova para se analisar a política. A estrutura concebida por Downs apresenta semelhanças com o padrão desenvolvido por Milner, embora cada um dos autores utilize este método para analisar diferentes objetos da política, com diferentes objetivos em seus trabalhos. Enquanto Downs procurou demonstrar o comportamento dos atores políticos em um governo democrático (DOWNS, 1957 pp. 11-14), Milner a relação entre investigou a relação entre as preferências desses atores e a influência de tais preferências no tratamento da política externa. As semelhanças ficam por conta da forma como desenvolve uma estrutura de preferências políticas e pelo fato de ambos utilizarem as premissas da teoria da escolha racional. Milner diferencia ainda os agentes políticos entre executivo e legislativo.

O executivo diz respeito ao ramo do governo formado pelo presidente, pelos ministros de Estado e demais órgãos que apoiam o gabinete presidencial, em regimes presidencialistas. No caso de regimes parlamentaristas, o executivo abrange o primeiro ministro, seu gabinete e demais órgãos que o apoiam (MILNER, 1997 p. 34). Contudo, os interesses do executivo são os mesmos para ambos os regimes.

A Bolívia, de acordo com o seu texto constitucional, adota um regime político democrático, com três ênfases: participativa, pela utilização de referendos, representativa, pela eleição de representante através do voto universal e comunitária, devido à eleição de representantes políticos dos Povos Indígenas Originários Campesinos (PIOCs) através de seus próprios procedimentos (BOLÍVIA, 2009 pp. 6-7). Apesar de não se declarar como um Estado que adota o sistema presidencialista de governo, a Bolívia pode assim ser considerada, pois possui um executivo com tais características. De acordo com o artigo 165 da *Constitución Política del Estado* (CPE), que entrou em vigência em 07 de fevereiro de 2009, o executivo boliviano é formado pelo presidente do Estado, pelo vice-presidente e pelos ministros e ministras de Estado (BOLÍVIA, 2009 p. 79), que se enquadra na definição de Milner de um sistema presidencialista. Além disto, o artigo 165 da CPE ainda afirma que as determinações adotadas no conselho dos ministros são de responsabilidade solidária a todo o executivo, reforçando assim o caráter de ator unitário.

Definidas estas características primárias do executivo boliviano, é importante retornar à questão dos interesses dos atores. Tanto para Downs como para Milner, o interesse fundamental do executivo é obter êxito nas eleições, sendo que até mesmo as plataformas partidárias e as promessas de campanha ficam em segundo plano quando se trata de uma tomada de decisão que venha a influenciar um resultado eleitoral. Para maximizar suas chances de eleição, os membros do executivo devem considerar dois fatores: a economia e os interesses dos grupos sociais que lhes servirão de apoio em períodos eleitorais, pois são as condições econômicas favoráveis que permitirão atender as demandas dos eleitores e a satisfação e o apoio dos eleitores é que atenderão o interesse fundamental deste ator político (MILNER, 1997 pp. 34-35). Se as preferências derivam dos interesses, então as condições da economia e os interesses dos grupos que compõem a base eleitoral é que determinarão as preferências do executivo.

Desta forma, a escolha das iniciativas no campo da política externa também irá derivar dessas preferências. Conforme destaca Milner, as políticas postas em prática no domínio das relações internacionais devem obedecer a certos critérios de alinhamento com as preferências do executivo, para que contribuam no atendimento de seus interesses, pois somente serão

escolhidas se atenderem a tal finalidade (MILNER, 1997 p. 35). Negligenciar este fato ou tomar decisões equivocadas pode ocasionar o deslocamento do apoio eleitoral a outro grupo político, pois ao mesmo tempo em que o executivo trabalha para vencer as eleições e se manter no governo, os partidos políticos de oposição trabalham para chegar ao poder. Assim, podem aproveitar-se de momentos em que a economia esteja em declínio e os grupos sociais estejam descontentes, para colocarem-se como alternativas para melhorarem tal situação (DOWNS, 1957 p. 11).

O legislativo é o corpo formado pelos componentes das casas legislativas e seu interesse fundamental é o mesmo do executivo, alcançar o triunfo eleitoral. Igualmente, este agente considera a economia como a principal variável a ser tratada, pois através de condições econômicas que lhe proporcionem atender aos interesses dos grupos sociais, conseguirá apoio em períodos eleitorais (MILNER, 1997 pp. 35-36).

As preferências derivadas dos interesses do legislativo nas questões de política externa seguem a mesma lógica do executivo. Milner destaca que as razões para que um país decida pelo estabelecimento de uma relação com outro, frequentemente estão associadas às questões econômicas (MILNER, 1997 p. 42). No entanto, para os agentes políticos que buscam êxito eleitoral, a busca pela relação com outros atores no campo internacional terá como variável principal a possibilidade de que esta ação contribua para o ganho de apoio eleitoral em primeiro lugar, afinal, o eleitor considera na sua tomada de decisão as vantagens que obteve das atividades derivadas das decisões do governo (DOWNS, 1957 p. 36). O êxito nas eleições é a preocupação principal e a economia é um meio para alcançar este objetivo, sendo que desta forma uma medida econômica relacionada à política externa, para ser implementada leva em conta tanto a sua eficiência econômica como seu efeito eleitoral.

No caso boliviano, o legislativo é formado pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores, que formam a Assembleia Legislativa Plurinacional (BOLÍVIA, 2009 p. 64). Conforme a Lei de Regime Eleitoral, o sistema de seleção dos representantes do legislativo é misto, combinando o critério majoritário e a representação proporcional (BOLÍVIA, 2010 p. 2). A Bolívia possui nove departamentos e cada um destes elege quatro representantes para o senado, totalizando 36 senadores. A Câmara dos Deputados possui 130 membros, sendo 70 deles deputados uninominais, 53 deputados plurinominais e 7 representantes dos PIOCs.

Para a escolha dos 70 deputados uninominais, o território nacional é organizado em 70 distritos eleitorais e cada um destes elege um representante, que será o mais votado dos candidatos dentro do distrito. No caso dos representantes dos PIOCs, os povos indígenas

adotam seus próprios sistemas de escolha dos representantes. A particularidade do sistema boliviano está na escolha dos 36 senadores e dos 53 deputados plurinominais, escolhidos pelo sistema proporcional, pois os votos que concedem aos partidos o direito de nomear tais parlamentares são os mesmos que o candidato à presidência do Estado apoiado pelo partido recebe ou como destaca o texto da Lei de Regime Eleitoral nos artigos 55 e 59, "*los votos acumulativos obtenidos en cada Departamento, para Presidente o Presidenta, por las organizaciones políticas*" (BOLÍVIA, 2010 pp. 17-19). Na Bolívia, o termo organizações políticas tem um sentido prático, pois não somente partidos podem participar do processo eleitoral institucionalizado, como também outras organizações como as agrupações cidadãos e os povos indígenas (BOLÍVIA, 2004).

Milner destaca que em sistemas presidencialistas o executivo está mais preocupado com os interesses do eleitorado no plano nacional, ao passo que o legislativo tem seu foco nos eleitores em nível regional e local. Nos sistemas parlamentaristas, por sua vez, a preocupação maior dos atores políticos é com a eleição do legislativo, pois neste sistema geralmente o parlamento escolhe o líder do poder executivo (MILNER, 1997 p. 36). Para efeito deste trabalho, a Bolívia não se enquadra em nenhuma das duas descrições, pois a preocupação maior dos partidos políticos será com o êxito em vencer as eleições para o executivo no maior número de departamentos, uma vez que assim conseguirá maior número de cadeiras no senado e nas vagas de deputados plurinominais, tendo maior liberdade para a tomada de decisão em relação ao encaminhamento da política externa. Assim, sendo o interesse primordial do executivo e do legislativo a vitória eleitoral, percebe-se que este objetivo se articula para os dois agentes políticos na Bolívia, devido à peculiaridade de seu sistema com os deputados plurinominais.

A próxima parte deste capítulo trata dos grupos de interesse, que junto com o executivo e o legislativo formam a estrutura de preferências.

### 1.2.2 Os grupos de interesse

O termo grupos de interesse é utilizado por Truman com a definição de que se trata de qualquer grupo que, com base em um ou mais propósitos compartilhados, faz certas reivindicações sobre outros grupos da sociedade para o estabelecimento ou manutenção de formas de comportamento que estão relacionadas com seus objetivos (TRUMAN, 1951 p. 33). Deutsch define grupo de interesse como um conjunto de pessoas que compartilham alguma característica importante comum e cumprem papéis que se engrenam e se complementam no



curso de algum evento. Atuam de forma a buscar alguma recompensa ou benefício em um tempo e local em que consideram como uma possibilidade comum de alcançarem objetivos compartilhados (DEUTSCH, 1974 pp. 69-82).

Tanto a definição de Truman, voltada para os estudos acerca da governança e da opinião pública, como a de Deutsch, que aborda os grupos de interesse no campo das relações internacionais, confluem na ideia de que os grupos de interesse são formados por indivíduos que possuem interesses comuns e relacionam-se com outros grupos com a finalidade de alcançar seus objetivos. A definição de Helen Milner, neste sentido, segue a mesma linha, acrescentando ainda que a meta principal de um grupo de interesse é que os resultados das decisões na arena política levem à maximização dos resultados esperados em relação aos seus interesses. Conseqüentemente, terão preferência pela adoção de políticas que promovam suas demandas, apoiando os agentes políticos que levem a esta situação (MILNER, 1997 p. 37).

Todavia, tais definições abarcam tanto os atores políticos como os atores societais, e para a definição de uma estrutura faz-se necessário separar tais agentes. Na definição de Salisbury, um grupo de interesse é uma associação formalmente organizada de indivíduos que se dedicam à realização de atividades que visam influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais (MANCUSO, 2004 p. 397). Wootton define os grupos de interesse como associações que buscam influenciar a política em uma direção que eles mesmos escolhem (WOOTTON, 1972 p. 11).

As abordagens de Salisbury e Wootton contribuem para a definição do que é considerado um grupo de interesse no presente estudo. Ambos os autores restringem o conceito e separam os atores governamentais dos grupos de interesse como agentes societais, o que é indispensável ser definido, pois na estrutura de preferências, que é a base da análise aqui desenvolvida, os grupos de interesse não são tratados como agentes políticos diretos, visto que necessitam das decisões do legislativo e do executivo para que suas demandas sejam atendidas. Além disto, a definição de Salisbury destaca estes agentes como atores organizados de maneira formal, enquanto que Wootton não incorre nesta afirmativa, enfatizando um grupo pelo seu interesse comum. Estes dois elementos – a separação dos grupos de interesse dos atores políticos e a possibilidade de existência de grupos formalizados ou não – são fundamentais para se emoldurar uma estrutura de preferências com as características dos grupos de interesse presentes na Bolívia.

Conforme enfatizado anteriormente, o executivo e o legislativo têm na economia a ferramenta que torna possível atender as demandas dos grupos de interesse, bastando usá-la

sem tomar medidas que sejam impopulares para o eleitor, o que o levará a obter o apoio dos grupos de interesse (LIMA, 2005 p. 33). Porém, os grupos de interesse devem exercer algum tipo de pressão para que os agentes políticos percebam quais são as suas preferências e quais políticas serão consideradas impopulares pelo eleitorado, ou seja, os agentes políticos podem em certas situações até agirem de maneira passiva, dadas as circunstâncias, enquanto que os grupos de interesse devem ser ativos dentro da dinâmica da estrutura de preferências.

A atividade de um grupo de interesse pode estar centralizada em um tema ou estar direcionada a diversas demandas. Deutsch afirma que grupos que possuem interesses diversificados frequentemente conseguem poucos resultados, devido a pressões cruzadas causadas por interesses em conflito, enquanto que nos casos em que o grupo dirige todos os seus esforços para uma única causa, a probabilidade de obtenção de sucesso é maior (DEUTSCH, 1974 p. 73). Wootton destaca ainda que se deve considerar que alguns grupos necessitam defender diversos interesses simultaneamente, pois um tema único não será suficiente para o atendimento de suas demandas e nestes casos o grupo deve analisar por quantos interesses tem capacidade de lutar ao mesmo tempo (WOOTTON, 1972 p. 169).

Assim, para este trabalho, grupos de interesse são definidos como conjuntos de indivíduos que não fazem parte do executivo e do legislativo, que possuem interesses comuns e que se comportam de maneira a buscar o atendimento de suas demandas, procurando influenciar as instâncias políticas a adotarem opções no campo político que estejam em acordo com as suas preferências.

O tópico seguinte apresenta outras características de uma estrutura de preferências e da interação de seus agentes.

### 1.2.3 Relações entre os agentes da estrutura de preferências

Conforme descrito até aqui, uma estrutura de preferências é formada pelo executivo e pelo legislativo como agentes políticos e pelos grupos de interesse como grupos sociais. Os agentes políticos têm como interesse principal a conquista dos votos do eleitorado, enquanto que os grupos de interesse têm como objetivo fundamental o atendimento de suas demandas específicas. O atendimento das demandas dos grupos de interesse – grupos sociais onde está o eleitorado – pelos atores políticos, permitirá ao executivo e ao legislativo angariarem o apoio necessário para o período eleitoral. A principal ferramenta dos agentes políticos para o atendimento das demandas dos grupos de interesse é a economia. Sendo assim, dentro da

estrutura de preferências, os agentes sociais terão preferências por políticas que atendam suas demandas, enquanto que os agentes políticos terão preferência por medidas políticas, internas ou externas, que gerem as condições econômicas para atender as demandas do eleitorado.

Desta forma, os atores que não fazem parte do processo político em si, também exercem influência nas decisões políticas. Assim, conforme destaca Milner (MILNER, 1997 p. 11), o ambiente político interno não é hierárquico nem anárquico. Usando a definição de Waltz, em um ambiente hierárquico as unidades agem através de relações de subordinação, onde alguns comandam e outros devem obedecer, enquanto que no ambiente anárquico as unidades agem muito mais pela cooperação, por estarem hierarquicamente alinhadas (WALTZ, 1979 pp. 116; 125-127). Entretanto, para Milner, as premissas neorrealistas de que o ambiente interno é hierárquico não refletem a realidade, pois a política interna acontece num contínuo entre a hierarquia e a anarquia, que a autora define como poliarquia.

Robert Dahl utilizou este termo para se referir ao grau de democracia presente em um país (DAHL, 1971), mas Milner, diferentemente, usa-o para definir o arranjo de distribuição, entre os grupos de interesse, da capacidade de influenciar na política (MILNER, 1997 p. 11). Este arranjo deve considerar ainda o fato de que as preferências dos grupos no ambiente poliárquico diferem e, neste caso, haverá disputas entre os grupos. Quando as preferências de diversos grupos forem convergentes, haverá maior possibilidade de que se consiga o atendimento da demanda. Desse modo, deve-se considerar o poder de influência política de cada grupo de interesse e a dimensão da divergência entre as preferências dos grupos ao realizar o posicionamento de cada um dos agentes na estrutura de preferências.

Tal como as divergências entre as preferências dos grupos de interesse geram disputas, também diferenças entre as pretensões do executivo e do legislativo podem motivar debates sobre as decisões políticas a serem adotadas. Conforme Milner, a diferença entre as preferências políticas do executivo e do legislativo geram o que a autora denomina de governo dividido, sendo que quanto maior a divergência entre as preferências, mais dividido o governo será (MILNER, 1997 p. 37). Entretanto, o conceito mais frequentemente utilizado de governo dividido é o mesmo citado por Mayorga que, em estudo sobre o sistema de governo boliviano, caracteriza este fenômeno como um governo minoritário acossado por uma forte oposição parlamentar que bloqueia sua capacidade de governar (MAYORGA, 2001 p. 103). Os dois enfoques têm que ser considerados neste estudo, tanto o de Milner com foco nas preferências como o de Mayorga que enfatiza a maioria parlamentar no legislativo.

Sobre o conceito utilizado por Mayorga, o que se torna relevante é que fortes divergências nas preferências entre os agentes políticos, em uma situação em que o executivo não possui maioria para aprovar as políticas desejadas, pode conceder vantagem política considerável à oposição em períodos eleitorais. Tais situações se caracterizam como uma paralisia institucional causada por um contexto no qual a oposição ao presidente não tem incentivos para cooperar na arena legislativa, caso esta cooperação cause um êxito que o executivo possa capitalizar em votos; por outro lado, a não cooperação pode ser entendida como um fracasso do presidente e os partidos de oposição podem beneficiar-se, ganhando capital político (VARGAS, 2008 p. 19). Tal situação é passível de ocorrência na Bolívia.

Considerando a maioria parlamentar, Milner pondera que é mais frequente que ocorra um governo dividido em sistemas presidencialistas, pois os agentes do executivo e do legislativo são eleitos habitualmente em votações separadas, enquanto que nos regimes parlamentaristas é mais comum a escolha dos membros do legislativo por eleições diretas e a seleção do principal dirigente do executivo pelos membros eleitos do legislativo (MILNER, 1997 p. 38). Contudo, na Bolívia a característica de vincular a escolha dos deputados plurinominais e dos senadores aos votos concedidos ao candidato a presidente produz um sistema presidencial que tende a gerar um governo com maioria no parlamento.

Até aqui discorreu-se sobre os agentes da estrutura de preferências, seus interesses e preferências e a relação entre eles. Na próxima parte deste capítulo passa-se abordar a relação destes atores com a política externa.

### 1.3 NÍVEL EXTERNO: COOPERAÇÃO, TEORIA DOS JOGOS E DEPENDÊNCIA

A estrutura de preferências refere-se à dimensão da política interna. Mesmo que os agentes da estrutura disputem sobre as decisões em relação à política externa, este debate se dará no ambiente interno, e por isto, neste trabalho, quando se faz menção da estrutura de preferências, alude-se às disputas entre os grupos de interesse com influência nas decisões do executivo e do legislativo na Bolívia.

Quando as disputas entre os grupos de interesse levam os atores políticos, executivo e legislativo, a adotarem uma determinada política externa, passa a ter importância o âmbito das relações internacionais. A decisão de se estabelecer algum tipo de relação com outro Estado dependerá da possibilidade de que este outro ator também tenha este interesse. Ganha

relevância, portanto, a questão da vontade de cada Estado cooperar com o outro, sendo necessário definir o conceito de cooperação que é utilizado neste trabalho.

Além da cooperação, outro fator relevante é a relação entre a política interna e a política externa. Milner argumenta que o estabelecimento de uma relação com outro Estado gera ganhadores e perdedores no âmbito interno, sendo que os ganhadores passam a ser apoiadores dos atores políticos, enquanto que os perdedores passam para o campo da oposição, devido às suas preferências não terem sido contempladas. Por isto, os agentes políticos devem constantemente preocupar-se com a arena da política doméstica e com a arena internacional simultaneamente para conseguirem atender seus interesses (MILNER, 1997 pp. 5-9). Para entender esta dinâmica, utiliza-se a teoria dos jogos de dois níveis, que permite entender a relação entre os dois níveis da política, o interno e o externo.

Além da cooperação entre os Estados e da relação entre a política interna e a externa, também é imprescindível destacar a forma como o processo político se desenvolve em um país cuja economia é dependente de suas exportações, pois este é o contexto boliviano no período abordado por esta pesquisa. Esta tarefa é de grande importância também do ponto de vista teórico, uma vez que no arcabouço adotado na presente pesquisa, as condições econômicas têm papel central como ferramenta dos agentes políticos para atenderem as demandas dos eleitores.

Os próximos tópicos descrevem os elementos do nível externo de análise, apresentando: o conceito de cooperação; as premissas da teoria dos jogos de dois níveis; as características de um país economicamente dependente de suas exportações.

### 1.3.1 Cooperação

Um conceito amplamente aceito de cooperação é o de um fenômeno que ocorre quando atores ajustam seu comportamento a uma situação atual ou antecipando uma condição futura, com cada ator considerando as preferências dos outros, em um processo de coordenação política (MILNER, 1992 p. 467). Milner cita que esta definição foi apresentada inicialmente por Keohane<sup>4</sup> (1984) e utilizada por outros autores como Grieco<sup>5</sup> e Haas<sup>6</sup>, em um período no qual

---

<sup>4</sup> KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

<sup>5</sup> GRIECO, Joseph. **Cooperation among nations**. New York: Cornell University Press, 1990.

<sup>6</sup> HAAS, Peter. **Saving the Mediterranean**. New York: Columbia University Press, 1990.

a cooperação entre as nações era foco de uma ampla gama de estudos de economistas e cientistas políticos, além de tornar-se objeto de interesse de diplomatas (MILNER, 1997 p. 7).

A partir deste enfoque, Milner acrescenta que a cooperação consiste em outros dois fatores essenciais para a definição do conceito. Primeiro, deve-se assumir que o comportamento dos atores ao realizarem o ajuste de suas políticas está direcionado a algum objetivo específico. Segundo, que a cooperação implica na provisão de benefícios mútuos, pois o processo envolve o ajuste das políticas em um Estado de maneira que os efeitos negativos que possam gerar no outro Estado sejam reduzidos (MILNER, 1997 pp. 7-8).

Cooperação pode ser definida então como o processo no qual dois ou mais Estados decidem ajustar suas políticas para o estabelecimento de uma relação na qual ambos têm interesse. Tal relação gerará benefícios a todos os participantes e o ajuste das políticas será direcionado a facilitar a instauração da relação de maneira a promover os benefícios e reduzir os efeitos negativos, tanto para si como para as outras partes. Contudo, é necessário fazer algumas observações a respeito dos elementos que compõem tal conceito e do processo de cooperação.

Primeiro, é preciso destacar que a cooperação pode ocorrer de diversas formas, com diferentes denominações. Milner cita a cooperação tácita e a negociada como os tipos mais comuns. A cooperação tácita acontece quando não há negociação ou comunicação prévia entre os atores e as políticas se acomodam posteriormente. Cooperação negociada refere-se aos casos nos quais um acordo é explicitamente negociado e colocado em andamento, como resultado de um processo de barganha entre as partes (MILNER, 1997 p. 8). Além destas duas formas, há ainda a cooperação coercitiva (MARTIN, 1993) ou imposta (MILNER, 1992 p. 469), na qual a parte mais forte de uma relação pode forçar a outra a realizar alterações em suas políticas. Tanto Milner como Martin utilizam os termos para se referir a situações em que uma das partes é dominante em uma relação e ajusta suas políticas de forma que obriga as outras partes a também realizarem tal ação. Conforme cita Milner, em primeira instância esta situação é uma anomalia quando se trata do conceito de cooperação, mas se após a coerção houver coordenação política entre as partes e ocorrerem ganhos mútuos, a situação enquadra-se dentro da definição de cooperação (MILNER, 1992 p. 470). Neste sentido, o conceito de cooperação coercitiva pode ser utilizado também para abordar uma relação existente, na qual uma das partes impõe uma mudança que acarretará redistribuição dos ganhos.

Segundo, é necessário ponderar sobre os tipos de ganhos que um Estado obtém com um processo de cooperação com outro Estado, que na literatura das relações internacionais compõe

o debate sobre ganhos absolutos e ganhos relativos. Ganhos relativos referem-se à situação na qual um Estado preocupa-se com o quanto ganhará comparativamente ao outro. Ao se depararem com uma situação em que há a necessidade de cooperação para gerar um benefício mútuo, os Estados não somente atentam para a necessidade de que ambos ganhem, mas principalmente indagam sobre quem ganhará mais. É chamado de jogo de soma zero, pois quando um ator ganha, o outro perde na mesma proporção (WALTZ, 1979 pp. 104-105). É uma situação na qual os Estados estão interessados em seu posicionamento em relação aos demais no sistema internacional, não sendo adequado aos propósitos desta pesquisa.

O conceito de ganhos absolutos é mais útil para se analisar o efeito da política interna nas decisões de política externa considerando uma estrutura interna de preferências, pois referem-se ao que um Estado ganhará em uma relação, sem levar em conta o quanto o outro será beneficiado, desde que possa obter o máximo dos benefícios possíveis. Interessa na abordagem aqui desenvolvida a opção de colaborar, independente da perda de poder relativo, pois o ganho absoluto é que permitirá que as demandas internas sejam atendidas.

A cooperação com outro Estado gera ganhadores e perdedores na arena doméstica e os agentes políticos devem considerar este fator para alcançarem seus interesses. O tópico a seguir trata deste tema, discorrendo sobre a teoria dos jogos de dois níveis.

### 1.3.2 Jogos de Dois Níveis

Os jogos de dois níveis consistem na ideia de que o corpo político de um Estado joga constantemente na arena política interna e na externa, simultaneamente, tentando alcançar seus objetivos, recebendo pressões diferentes e às vezes contraditórias de ambas as arenas (MILNER, 1997 p. 4). Robert Putnam, descreve-os como um ambiente no qual, no nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses, enquanto que os políticos buscam o poder angariando apoio entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas do ambiente externo (PUTNAM, 2010 p. 151).

Conforme abordam Rosendorff e Milner, nestas condições são quatro os agentes que participam do processo político, sendo os três da estrutura doméstica de preferências – grupos de interesse, legislativo e executivo nacional – e o executivo do outro país com o qual se busca um processo de cooperação (ROSENDORFF, et al., 1997 p. 67). Conforme discutido pelas

vertentes teóricas das relações internacionais, as relações transnacionais não são realizadas somente pelos agentes estatais. Moravcsik destaca que mesmo grupos de interesse domésticos podem adotar alianças transnacionais (MORAVCSIK, 1993 p. 31). Entretanto, apesar da importância dos atores não estatais nas relações internacionais, para este estudo, serão consideradas as relações estabelecidas entre os executivos dos Estados, bem como a ação do executivo nacional em organismos internacionais.

Rosendorff e Milner discorrem sobre a forma como um tema pode ser colocado na agenda, discutido, ratificado e implementado. Em alguns sistemas políticos, é necessária a aquiescência do executivo para a implementação de acordos internacionais aprovados pelo legislativo, enquanto que em outros o legislativo tem prerrogativas em algumas matérias internacionais. Além disto, propostas do executivo tem necessidade de diferentes proporções de votos do legislativo para serem aceitas (ROSENDORFF, et al., 1997 pp. 73-75). O fato é que na maioria dos países o executivo e o legislativo dividem o poder de decisão no encaminhamento de questões de política externa.

Além desta disputa puramente da arena política, os agentes do executivo e do legislativo devem se manter atentos às disputas entre os grupos de interesse domésticos e a possibilidade de estabelecer um acordo almejado com outro Estado, ou seja, jogar ao mesmo tempo no tabuleiro doméstico e no internacional. Esta é a situação na qual os atores políticos devem considerar dois pontos citados por Putnam. Primeiro, se os interesses domésticos são homogêneos e apenas opõe pontualmente grupos internos ou se são heterogêneos e podem de alguma forma facilitar um acordo externo. Em segundo lugar, a possibilidade de conexão sinérgica entre os dois tabuleiros, quando movimentações estratégicas em um tabuleiro facilitam resultados no outro (PUTNAM, 2010 p. 170). Para Rosendorff e Milner, esta sequência de movimentos reflete a interação entre o jogo interno e o externo (ROSENDORFF, et al., 1997 p. 75).

Um dos focos da teoria dos jogos é a posição do negociador, enfatizado por autores como Putnam (2010) e Moravcsik (1993), que destacam também diversos níveis de negociação no processo de barganha entre atores no cenário internacional. Entretanto, a despeito da importância da figura do negociador, o que se ressalta neste trabalho é a relação entre a estrutura de preferências domésticas e o outro Estado com o qual se negocia um processo de cooperação ou com as instituições internacionais onde ocorre o desenvolvimento de um tema de política externa. Neste sentido, reduz-se a importância da figura do negociador, pois o foco da análise



está nos agentes políticos da estrutura de preferências, que necessitam realizar a interpretação correta do contexto em ambos os tabuleiros para que atinjam seus interesses.

Realizando tal interpretação, os agentes políticos colocam-se em uma posição estrutural na qual tem a possibilidade de mudar o jogo. Conforme destaca Putnam, muito do que acontece na dinâmica de uma barganha que leva a um processo de cooperação entre Estados, envolve tentativas dos agentes de reestruturarem o jogo, necessitando para isto da alteração da percepção dos demais envolvidos, em ambos os tabuleiros, a respeito dos custos e benefícios de se realizar ou não um acordo de cooperação. Putnam afirma que considerando os jogos de dois níveis, as táticas de mudança neste sentido têm dificuldade de obter sucesso, pois é difícil atingir principalmente os grupos domésticos com mensagens convincentes a este respeito (PUTNAM, 2010 p. 165).

Finalmente, sobre os jogos de dois níveis, cabe mencionar que existem pressões cruzadas quando se trata do contexto político e decisório. Milner argumenta que um processo de cooperação com outro Estado é afetado muito mais pela preocupação dos agentes políticos com a distribuição doméstica das vantagens obtidas com o acordo do que por medo de pressões externas, haja vista às características de seus interesses fundamentais e o fato de que um processo de cooperação gera ganhadores e perdedores internamente (MILNER, 1997 p. 9). No entanto, as pressões externas não podem ser ignoradas, pois a pressão internacional pode causar uma reverberação positiva ou negativa que se refletirá diretamente no tipo de reação interna, favorável ou adversa à cooperação (PUTNAM, 2010 p. 167). Obviamente, no caso dos agentes políticos, terá reflexo no seu objetivo de obter a vitória nas eleições.

A pressão externa pode ocorrer quando um país é dependente economicamente de suas exportações, como é o caso da Bolívia. Esta questão é tratada no próximo tópico.

### 1.3.3 Dependência externa

Conforme cita Stiglitz, há um fenômeno que é denominado maldição dos recursos naturais, que alega que países ricos em recursos naturais tem um desempenho econômico pior do que aqueles com menor quantidade desses recursos (STIGLITZ, 2005 p. 13). Utilizando a tese de Stiglitz, pode-se estabelecer a uma relação entre os agentes de uma estrutura de preferências, pois, se um pior desempenho econômico implicará em maior dificuldade aos agentes políticos em conseguirem apoio dos grupos de interesse, então a situação do executivo e do legislativo em países com tal característica torna-se bastante vulnerável.

Avançando neste tema, Terry Karl destaca que este fenômeno não se refere à mera posse dos recursos naturais, mas é mais específico dos países que são dependentes das receitas provenientes das exportações destes produtos. Conforme afirma o autor, a maldição dos recursos naturais se refere de maneira mais estrita à relação inversa entre a elevada dependência do recurso natural e as taxas de crescimento econômico, sendo que quanto mais os recursos estiverem sendo extraído de uma área geográfica ou econômica circunscrita, piores serão os seus resultados na economia (KARL, 2005 pp. 22-23).

Uma das explicações para a maldição dos recursos naturais é o que Karl denomina de enclave, conceituado pelo autor como um fenômeno que ocorre quando um país explora seus recursos utilizando capital intensivo, de propriedade de estrangeiros, havendo ainda poucas ligações produtivas com o restante da economia. A renda derivada da exploração dos recursos segue direto para os cofres do governo, instituindo um contexto que remove os incentivos para se instituir sistemas tributários separados dos recursos naturais, aumentando ainda mais a dependência desta estrutura e funcionando como uma barreira para a criação de outras atividades produtivas (KARL, 2005 pp. 24-25). Cardoso e Faletto acrescentam que os enclaves são prolongamentos diretos do centro da economia mundial, sem conexão com a economia nacional, estabelecendo trocas no âmbito dos mercados mundiais, pois são núcleos de atividades primárias controladas diretamente pelo exterior (CARDOSO, et al., 1970 p. 51).

Cardoso e Faletto assinalam também que há alguns aspectos que não envolvem diretamente os processos políticos, mas que devem ser considerados ao se analisar uma economia de enclave, tais como o contexto histórico herdado, o tipo de produção exportada considerando se faz parte também do consumo interno, além das características territoriais do enclave, verificando se estende-se a todo o território nacional ou apenas a uma região geográfica específica (CARDOSO, et al., 2008 pp. 67-68). Terry Karl, acrescenta ainda que deve ser contemplada a análise da participação das receitas provenientes da exploração dos recursos no total das exportações e na composição do Produto Interno Bruto (PIB) (KARL, 2005 p. 22).

Estes fatores são fundamentais para se caracterizar uma economia de enclave, mas resta ainda citar as implicações políticas de uma economia de enclave, em um país dependente da exportação de um produto primário, para a relação entre os agentes da estrutura de preferências, afinal, conforme assevera Joseph Stiglitz, os problemas gerados por tal contexto são em grande parte políticos por natureza (STIGLITZ, 2005 p. 14). Além disto, neste sistema as alianças políticas têm uma vinculação interna e outra externa. No ambiente externo, deve atentar-se para o fato de que as companhias que pretendem realizar investimentos no país e no setor interno,

tem que levar em consideração a existência de grupos de interesse fortes e estáveis para pactuarem as condições sob as quais será aceita nacionalmente a exploração de um recurso (CARDOSO, et al., 1970 p. 40).

Este quadro vai de encontro às relações entre os agentes políticos da estrutura de preferências domésticas com os grupos de interesse e com as premissas dos jogos de dois níveis. Se o executivo e o legislativo necessitam de uma economia que lhes proporcione condições de atender as demandas dos grupos de interesse, então uma economia de enclave não diversificada, ou seja, baseada em um único produto, concede aos agentes políticos uma margem de manobra muito pequena, devido às escassas possibilidades de barganha. A dependência das exportações de um produto primário, sem a diversificação do parque industrial interno, move a política interna e a externa a um mesmo objetivo específico, qual seja, o de retirar deste produto o máximo lucro possível. Então, pode-se afirmar que a situação dos atores políticos da estrutura de preferências nestas condições é problemática, devido à redução de suas opções. Os problemas decorrentes do enclave e da dependência externa, conforme destacam vários autores, tem sua causa e sua solução no contexto institucional.

Karl, por exemplo, afirma que instituições frágeis contribuem para o insucesso do crescimento econômico em condições de dependência de exportações de produtos primários (KARL, 2005 pp. 25-26). Stiglitz, por sua vez, desenvolve a ideia de que reformas institucionais em nível macroeconômico podem ajudar a reverter o processo negativo e torna-lo positivo (STIGLITZ, 2005 p. 16). Sinno, Nasht e de la Torre concordam com o posicionamento de Joseph Stiglitz e Terry Karl, adicionando ainda que tais reformas ocorrerão de acordo com os interesses dos atores envolvidos nos diversos âmbitos da política e da economia, não se limitando apenas às questões macroeconômicas (SINNOT, et al., 2010 pp. 41-64), ao passo que Milner adota a concepção de que as instituições determinam como ocorre a alocação de poder entre os atores nacionais (MILNER, 1997 p. 99). Com estas constatações, faz-se necessária uma discussão sobre algumas questões relacionadas ao institucionalismo.

#### 1.4 APONTAMENTOS SOBRE O INSTITUCIONALISMO

Para Milner, o relacionamento institucional entre o executivo e o legislativo é fundamental para o entendimento do lado doméstico de um processo de definição do andamento da política externa, pois as instituições políticas moldam o processo pelo qual as preferências são agregadas domesticamente (MILNER, 1997 p. 18; 99). Na abordagem adotada neste

trabalho, as questões institucionais enquadram-se no que March e Olsen caracterizam como Ciência Política de estilo utilitário, na qual as ações dos agentes políticos são muito mais produto de seus interesses do que uma resposta a seus deveres e obrigações (MARCH, et al., 2008 p. 122). Os atores políticos, portanto, são racionais e guiados por seus interesses fundamentais e utilizam o contexto institucional para fazerem prevalecer as suas preferências. Neste enfoque, as instituições são definidas como o conjunto de preceitos políticos formais ou informais que regem as transações entre agentes.

Entretanto, conforme destacam Peter Hall e Rosemary Taylor, os estudos acerca das instituições não formam uma corrente unificada, havendo, desde que o tema retornou ao debate acadêmico com o neoinstitucionalismo, ao menos três vertentes acerca da influência das instituições nos processos políticos: o neoinstitucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional (HALL, et al., 2003 p. 193). Utilizam-se neste trabalho, para as questões institucionais, as premissas do neoinstitucionalismo da escolha racional, pois adequa-se à compreensão das relações dos agentes na estrutura de preferências.

Os autores destacam ainda que alguns pontos são comuns a todas as abordagens institucionais que consideram a escolha racional. Primeiro, que os atores compartilham preferências e se comportam de maneira utilitária para maximizar a satisfação de suas preferências. Segundo, que a vida política é composta essencialmente por dilemas de ação coletiva, nos quais a satisfação da preferência de um ator nem sempre produzirá o melhor resultado para a coletividade. Terceiro, os atores agem considerando o comportamento do outro, de maneira a gerar uma interação estratégica. Por último, as instituições se originam pela cooperação entre os agentes, quando estes percebem em tal instituição a melhor forma de atenderem aos seus interesses (HALL, et al., 2003 pp. 205-206).

Helen Milner, cita que para a análise das relações entre os componentes de uma estrutura de preferências, as instituições que interessam são aquelas ligadas ao processo legislativo e à escolha de políticas. Neste processo, Lisa Martin cita cinco elementos do processo de tomada de decisão: formação da agenda, emendas, ratificação ou veto, referendos e *side payments* (MARTIN, 1993 p. 99). *Side payments* são uma ampla gama de táticas para obter uma vitória em votação legislativa, através da negociação entre atores do legislativo, com base em elementos como reciprocidade, concessões e ligação entre temáticas parlamentares. Estes fatos ocorrem no legislativo boliviano, mas analisar o processo legislativo com este nível de profundidade foge ao escopo deste trabalho e por este motivo os *side payments* não serão utilizados nesta análise. Utilizam-se nesta pesquisa os demais elementos, descritos a seguir.

#### 1.4.1 Os Poderes Legislativos

Matthew Shugart e John Carey analisam a extensão do poder constitucional do presidente e do poder legislativo do congresso, características que denominaram poderes legislativos (SHUGART, et al., 1993). Este termo é utilizado por Lisa Martin para definir os elementos fundamentais à disposição dos agentes políticos no processo decisório que são aqui descritos: a formação da agenda, possibilidade de realizar emendas, poder de ratificação ou veto, possibilidade de convocação de referendos. Milner utiliza a abordagem de Lisa Martin para desenvolver a ideia do funcionamento da estrutura de preferências e da estruturação de sua teoria (MILNER, 1997 pp. 99-109). Além disto, destaca que o balanço de poder entre o legislativo e o executivo depende em parte do quanto cada um deles controla estes elementos do processo legislativo (MILNER, 1997 p. 101).

A agenda refere-se à lista de assuntos que emergem no âmbito político e que devem ser levados em consideração, bem como as alternativas apresentadas para o tratamento de tais assuntos (MILNER, 1997 p. 102). Interessa a este estudo a distribuição da capacidade de formar a agenda entre o executivo e o legislativo, sendo adequado o conceito de poder de agenda. O poder de agenda aponta que um dos agentes possui os meios institucionais para aprovar as medidas que deseja, tendo formas de superar os obstáculos antepostos pelos agentes contrários a tais pretensões (LIMONGI, et al., 2009 p. 101). Um ator com maior poder de agenda pode definir entre alternativas disponíveis e apontar as que são de sua preferência para serem postas na pauta. A capacidade de definir as opções que serão consideradas e a sequência em que serão estruturadas concede um grande poder aos formadores de agenda (MILNER, 1997 p. 102).

As emendas são as possibilidades de um ator não somente votar a favor ou contra um determinado tema da agenda, mas de influenciar mudando as características do tema que está na agenda. Isto significa que um agente que tem o poder de emenda pode alterar uma agenda proposta, procurando mudá-la para o ponto mais próximo daquilo que considera o ponto ideal (MILNER, 1997 pp. 103-104). Para Silva, o poder de emenda é parte fundamental do poder de legislar, pois sem ele o legislativo se tornaria apenas um ratificador ou vetante dos assuntos da agenda (SILVA, 2006 p. 194). No entanto, deve-se considerar a afirmação de Milner de que nem sempre a agenda é proposta pelo executivo, pois, principalmente em regimes presidencialistas, a proposição parte do legislativo (MILNER, 1997 p. 105). O que é fundamental para esta pesquisa, é que a análise foca os embates políticos sobre uma questão de

política externa, e nas negociações internacionais o peso do executivo na elaboração da agenda é maior. Não obstante, deve-se destacar que os agentes políticos estão atentos ao tabuleiro político interno e ao externo simultaneamente, incrementando a importância do poder de veto.

A ratificação ou o veto a um tema da agenda é o terceiro poder citado por Milner, sendo que são utilizados neste texto como opostos, ou seja, o veto é o oposto da ratificação. O poder de veto é uma característica dos atores políticos cuja aprovação é necessária, mas não suficiente, para a aceitação de um tema da agenda (PEREZ-LIÑÁN, et al., 2009 pp. 694-695), ou seja, é o poder de um ator de bloquear a adoção de uma política (TSEBELIS, 1995 p. 305).

Além da questão da divisão dos votos no parlamento, deve-se abordar o ponto de vista institucional, sobre o qual Milner cita que na maioria dos regimes presidencialistas, nas questões em que o executivo tem um maior poder de agenda, o legislativo tem algum poder de veto e vice-versa (MILNER, 1997 p. 106). Desta forma, o poder de veto em determinadas condições funciona como um limitador para o poder de agenda (TSEBELIS, 1995 p. 321), mas dependerá do arranjo institucional vigente.

Os referendos, o quarto elemento do processo decisório no contexto institucional, referem-se aos votos do cidadão, tanto para aprovar como para rejeitar uma política proposta pelo governo. Nos sistemas presidencialistas, é mais frequente que o executivo controle as propostas e o conteúdo dos textos dos referendos, o que os torna uma espécie de avaliação da popularidade do governo. O executivo pode ainda utilizar os resultados favoráveis nos referendos como suporte da opinião pública para colocar suas propostas na agenda (MILNER, 1997 pp. 108-109). Todavia, há casos em que o legislativo tem o poder de propor referendos. Um elemento fundamental na questão dos referendos é que após conhecido o seu resultado, entendido como a opinião popular sobre determinado tema, o custo da não execução da política proposta poderá ser exposto em votos nas eleições seguintes e o agente político que não acatar o resultado poderá ter seu interesse fundamental – o apoio eleitoral dos grupos de interesse – comprometido no pleito eleitoral.

## 1.5 GRUPOS DE INTERESSE E ESTRUTURA DE PREFERÊNCIAS NA BOLÍVIA

Expostos os conceitos e os pressupostos teóricos da tese, é necessário ainda realizar uma abordagem sobre as características de uma estrutura de preferências na Bolívia. Para tanto, primeiramente esta parte deste capítulo discute a questão dos grupos de interesse na Bolívia a

partir da literatura sobre a política do país. Em seguida, é apresentada uma estrutura de preferências com as características existentes na Bolívia, discutindo alguns pontos relevantes.

Os agentes políticos – executivo e legislativo – possuem seus interesses bem definidos, como de conquistar os votos dos eleitores e suas preferências por políticas que contemplem a melhor situação econômica possível para atender as demandas dos grupos de interesse e dos eleitores. Os grupos de interesse, no entanto, foram até aqui abordados somente como agentes que possuem o interesse em maximizar seus resultados em questões específicas. Para se definir uma estrutura de preferências, é preciso definir quais são os grupos de interesse na Bolívia, para que seja possível destacar suas preferências e seu posicionamento na estrutura.

Enfatizar os grupos de interesse é uma tarefa indispensável devido ao período que se analisa nesta pesquisa, pois, como afirma Luis Tapia, as mudanças políticas que a Bolívia sofreu desde o ano de 2000 implicaram em uma transformação parcial do Estado, além de uma recomposição das alternativas partidárias e da alocação de parcela de poder a blocos que se amparam em posições não tradicionais nos embates políticos (TAPIA, 2009b p. 52). Por outra perspectiva, verifica-se ainda que tais mudanças geraram alterações no posicionamento dos atores da estrutura de preferências.

O próximo tópico apresenta apontamentos sobre os grupos de interesse na Bolívia.

#### 1.5.1 Grupos de interesse na Bolívia

Grupos de interesse, na definição utilizada neste texto, são conjuntos de indivíduos que não fazem parte do executivo e do legislativo, que possuem interesses comuns e que se comportam de maneira a buscar o atendimento de suas demandas, procurando influenciar as instâncias políticas a adotarem opções no campo político que estejam em acordo com as suas preferências. Esta definição implica necessariamente em que os grupos de interesse possuam alguma influência política.

Sobre a política boliviana, percebe-se uma escassez de estudos com base em grupos de interesse, predominando as abordagens classistas (URQUIDI, 2007; PRADA, 2008), análises da estrutura do Estado (TAPIA, 2009) e abordagens que tratam do papel das elites na política boliviana (OSTRIA, 1997). Muitas destas obras abordam ainda questões regionais (ORTUSTE, MEALLA e BAZOBERRY, 2000; REA, 2005).

Os estudos de cunho classista foram em muitos casos motivados pela influência das obras de base marxista de René Zavaleta Mercado<sup>7</sup>, que desenvolveu a partir da análise do caso boliviano, o conceito de sociedade *abigarrada*, que é aquela na qual coexistem tempos históricos diferenciados e desarticulados. Nestas sociedades, o eixo da História é determinado pelos modos de produção e seus reflexos na vida social, política e cultural, enquanto que o eixo da política é aquele que abriga a estrutura e a organização jurídica das formas de autoridade.

Nesta linha, Vivian Urquidi (2007) analisou o surgimento e a evolução do movimento “cocaleiro” boliviano, enfatizando que na Bolívia, além da coexistência e disjunção de tempos históricos, predominou até 2005 – período final da análise na obra da autora – um alto grau de desarticulação entre o Estado e a sociedade, gerando uma situação de “Estado aparente”, outro conceito de Zavaleta. Vivian Urquidi apresenta a tese de que na Bolívia, a imbricação de temporalidades é resultado da falta de vontade e de esclarecimento das elites dominantes para pensar um processo de unificação de dimensão nacional que articule a diversidade local com objetivos estatais modernos (URQUIDI, 2007 pp. 42; 45-46). Suas conclusões são de que a elite dominante nunca permitiu que na Bolívia o Estado fosse de fato um projeto concluído e unificado. Mais especificamente sobre o movimento cocaleiro, Urquidi concluiu que este não é somente herdeiro de outras classes sociais, mas que possui sua própria acumulação de classe, sendo a sua ascensão política uma prova da acumulação de classe dos cocaleiros.

Também utilizando uma análise marxista, Luis Tapia analisa as características da conjuntura do Estado boliviano a partir da força de um novo bloco popular, que se articulou e chegou ao poder nas eleições de 2005 (TAPIA, 2009b pp. 52-74). Semelhante ao ponto de vista metodológico da obra de Tapia, é a de García Linera<sup>8</sup>, político e intelectual boliviano, que destaca ainda a importância da composição de indígenas, trabalhadores mineiros, movimentos sociais e classes populares urbanas nas mudanças ocorridas na Bolívia (LINERA, 2009).

Raul Prada (2008) entra na questão indígena seguindo a mesma matriz de pensamento de Urquidi, Tapia e Linera, ao destacar que as formas ancestrais de organização social indígena lutam desde os tempos incaicos contra o formato estatal. Para o autor, estas formas de organização não se enquadram nos modelos rurais modernos e sofreram constantemente tentativas do Estado de reduzi-los e controlá-los (PRADA, 2008 pp. 115-124). Schavelzon, por

---

<sup>7</sup> As principais obras de René Zavaleta que influenciaram outros autores são *Bolívia: el Desarrollo de la Consciencia Nacional* (1967), *El Poder Dual* (1974), *Las Masas em Noviembre* (1983) e *Lo Nacional Popular em Bolívia* (1986), este último publicado após sua morte.

<sup>8</sup> Álvaro García Linera é o vice-presidente da Bolívia, tanto nas duas primeiras gestões do presidente Evo Morales como no terceiro mandato, iniciado em janeiro de 2015.



sua vez, destaca que a organização social indígena andina sobreviveu e foi uma das bases de apoio dos sindicatos que realizaram movimentos populares no limiar do século XXI (SCHAVELZON, 2010 p. 84).

Sobre os estudos das elites, Gustavo Ostría analisa como a elite de Cochabamba participou da formação do Estado boliviano do final do século XIX aos anos 1930, tornando-se posteriormente uma elite política oligárquica dominante (OSTRIA, 1994). Ortuste, Mealla e Bazoberry estudam as elites da região de Beni, no contexto da Bolívia moderna, a partir de uma matriz teórica culturalista, concluindo que, após a revolução de 1952, não se pode definir se regionalmente a Bolívia possui elites com influência nacional ou pequenos grupos de poder local (ORTUSTE, et al., 2000). Hilda Rea (2005), utilizando também uma visão da cultura política, verifica como a elite da região de San Borja controla o poder local através de mecanismos tradicionais de dominação e de que forma o processo de modernização do Estado dos anos 1980, ao provocar mudanças estruturais, criou novos núcleos de poder na região.

Carmen Castellón (2010) indaga que abordar a realidade boliviana através de grupos de poder é uma tarefa arriscada, porquanto é um fenômeno relativamente recente e que está ainda se estruturando nas explorações sobre os novos fenômenos da moderna sociedade boliviana. Por isto, torna-se difícil definir conceitos e fundamentos dos debates em torno deste tema (CASTELLÓN, 2010 p. 243). A dificuldade em se definir os grupos de interesse na Bolívia assemelha-se à abordagem de Castellón sobre os grupos de poder.

Uma das dificuldades para se definir os grupos de interesse e de poder na Bolívia é a especificidade do cenário político boliviano, abordado por Maristela Svampa. Na Bolívia, diversos tipos de organizações sociais estão envolvidos no processo político, a maioria delas remetendo a um tecido social comunitário tanto urbano como rural, de caráter multiétnico. Além da diversidade, também há uma grande quantidade de organizações ligadas por um complexo campo organizativo, crescente após 2005. Svampa cita ainda as características do partido governista desde 2005, que emergiu inicialmente como um instrumento político de participação popular, tornando-se partido político posteriormente. Ao ascender ao poder, trouxe consigo toda a complexidade da diversidade de movimentos que o apoiaram (SVAMPA, 2010 pp. 22-25).

Apesar de tais dificuldades, a bibliografia disponível fornece uma direção para se definir os grupos de interesse com influência política na Bolívia, pois destacam os blocos que se alinham para defender causas políticas. Considerando a conjuntura do momento imediatamente anterior às eleições de 2005, bem como o período posterior a esta eleição, constata-se que três

grupos de interesse que apoiaram o partido vencedor nas eleições de 2005 se destacam no cenário político boliviano: os cocaleiros, os trabalhadores mineiros, e os campesinos indígenas. Estes grupos são representados institucionalmente por sindicatos, organizados em confederações, ou ainda pela via partidária, e possuem interesses e preferências que podem ser identificados. Por estas propriedades, são estes os grupos de interesse que compõem a estrutura de preferências.

O próximo tópico apresenta a estrutura de preferências na Bolívia, considerando o posicionamento dos grupos de interesse – cocaleiros, campesinos indígenas e trabalhadores mineiros – e dos agentes políticos – executivo e legislativo.

### 1.5.2 Estrutura de Preferências na Bolívia

A figura 1 apresenta uma estrutura de preferências domésticas básica, com os elementos conceituais apresentados. As setas em verde indicam o caminho que um tema segue para atender as demandas dos três agentes da estrutura.

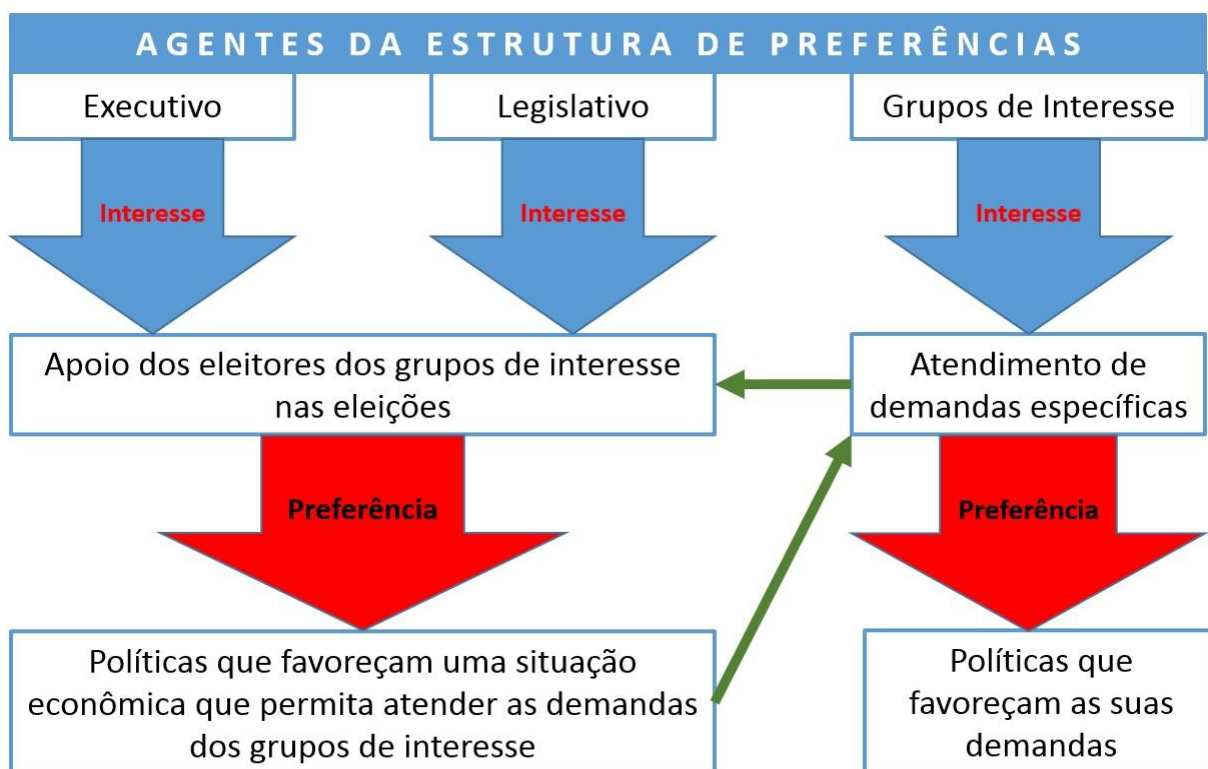


Figura 2: estrutura de preferências básica. Elaboração do autor.

Mais especificamente sobre o caso boliviano, é importante citar que uma estrutura de preferências deve contemplar outros elementos, como interesses mais particulares dos agentes políticos, bem como os grupos de interesse. A figura 3 apresenta um modelo mais alinhado ao objeto deste estudo, mostrando um quadro aproximado da realidade boliviana no período das eleições de 2005 e no início de 2006 quando Evo Morales assumiu a presidência.

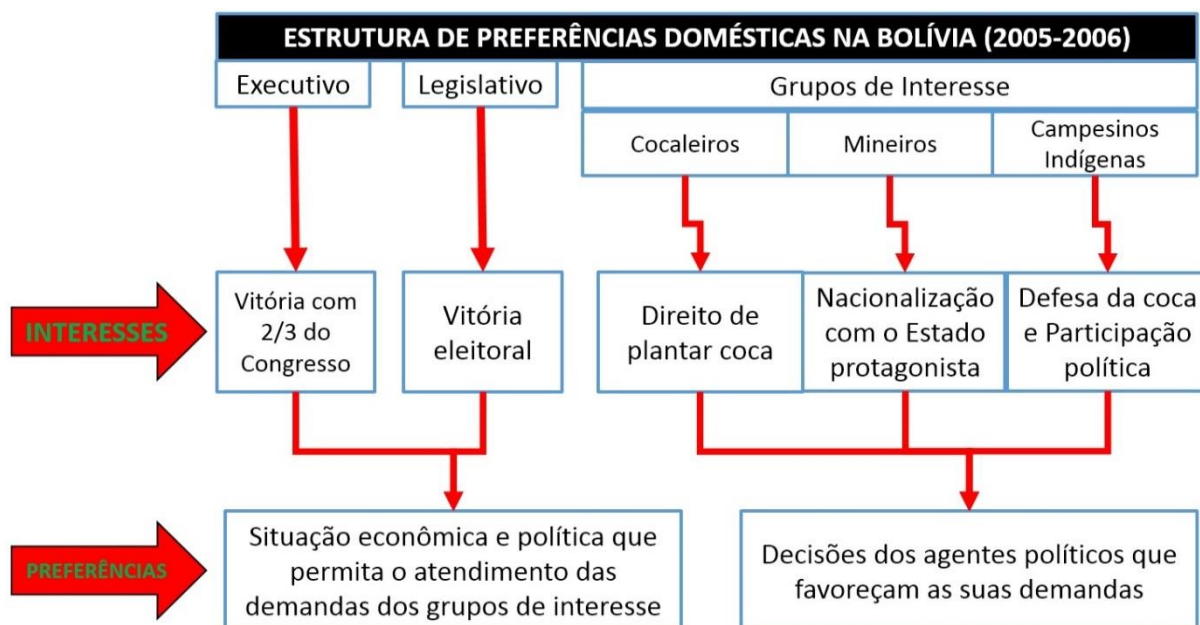


Figura 3: estrutura de preferências na Bolívia. Elaboração própria. Fonte dos dados: Lisboa (2013, p. 6-8).

No organograma da figura 3 há dois pontos que devem ser destacados da estrutura de preferências boliviana. O primeiro é que o interesse do executivo está ligado tanto aos objetivos fundamentais contemplados na teoria de Milner – vitória nas eleições – como a questões ligadas à distribuição de poderes legislativos. Obter maioria de dois terços nas casas legislativas é um objetivo ligado ao poder de veto ou de ratificação e desta forma fica evidente a importância da distribuição dos poderes legislativos. O segundo ponto a ser destacado é que nas preferências dos agentes políticos está inserida a busca de uma situação política favorável ao atendimento das demandas dos grupos de interesse e não se reduzem somente à melhoria da situação econômica. Isto deve-se às características dos interesses específicos dos grupos de interesse, que possuem um cunho político tão significativo quanto a importância econômica das questões que defendem. Os interesses dos cocaleiros e dos indígenas são temas que dependem de um ambiente político favorável e os efeitos das decisões nesses temas terão impacto na economia. Quanto aos mineiros, trata-se de uma questão mais acentuadamente ideológica, que depende de outros fatores estruturais e que tem elementos históricos envolvidos.

### 1.5.3 A influência da ideologia nos grupos de interesse

A despeito de adotar-se nesta análise a premissa de que os atores são racionais e que agem em busca do cumprimento de objetivos específicos e definidos, deve-se mencionar que até que estes objetivos sejam definidos, diversos fatores influenciam as discussões dentro dos grupos de interesse, sendo o ponto de vista ideológico um tema que necessita ser tratado. Também a forma como se interpretam as ações governamentais em relação à política externa guarda fortes ligações com questões ideológicas. Conforme cita Terry Eagleton, o termo ideologia não possui uma definição única, pois há uma série de significados convenientes, nem todos compatíveis entre si (EAGLETON, 1997 p. 15). Apesar desta complexidade, é necessário definir como este termo é utilizado neste estudo.

Norberto Bobbio designa dois tipos de ideologia, uma que chama de significado forte e outra de significado fraco. Significado forte refere-se ao entendimento da ideologia como falsa consciência na relação de domínio entre as classes e deriva do conceito de ideologia de Marx. No significado fraco, que interessa mais à abordagem desta pesquisa, a ideologia é definida como um conjunto de ideias e de valores que respeitam a ordem pública e tem como função orientar os comportamentos políticos coletivos (BOBBIO, et al., 1998 p. 595). Uma definição semelhante é a de Martin Seliger, que estabelece uma ideologia como um conjunto de ideias pelas quais os homens postulam, explicam e justificam os fins e os meios da ação social organizada, e especialmente da ação política, qualquer que seja o objetivo desta ação (EAGLETON, 1997 p. 20).

As definições de Bobbio e Seliger, tomadas como valores, comportamentos e ações sociais que organizam as condutas políticas coletivas, não entram diretamente no mérito da dominação da sociedade por uma ideologia, tal como os postulados marxistas (KONDER, 2002 pp. 33-34; 121). Ao invés disto, Bobbio e Seliger apresentam um conceito mais apropriado a grupos que perseguem objetivos específicos que não incluem necessariamente a dominação ideológica de um todo social.

A partir destas colocações, pode-se entender ideologia como um conjunto de ideias que orientam as ações políticas coletivas dos grupos de interesse e que refletem o pensamento coletivo do grupo, pensamento este que sofre influência de suas experiências passadas e das circunstâncias presentes, podendo ser divergentes em relação às ideologias de outros grupos com os quais interage politicamente.

Entretanto, ao se tratar de temas políticos, as questões ideológicas ganham fatores complicadores, visto que é no campo da atividade política que a ideologia manifesta mais explicitamente seu poder de influência, pois o sujeito da ação política atua de maneira a mobilizar pessoas que, de fato, somente se mobilizam por interesses pessoais, por desejos próprios e particulares (KONDER, 2002 p. 248). Dentro dos grupos de interesse, as motivações mais particulares podem também gerar divisões dentro do próprio grupo, ou seja, ainda que o grupo tenha uma ideologia própria, internamente ele pode não ser homogêneo.

#### 1.5.4 A heterogeneidade no interior dos grupos de interesse

Uma das premissas adotadas neste trabalho é de que os grupos de interesse são entidades unitárias, o que, todavia, não significa afirmar que sejam grupos internamente homogêneos. O termo entidades unitárias refere-se a um grupo que persegue um único objetivo, ou seja, a unidade está nos seus interesses e preferências na arena política que são os mesmos para todos os componentes deste grupo. É uma unidade ligada ao sentido da racionalidade como uma correspondência entre meios e fins, a partir da qual os atores decidem de acordo com as regras e interagindo com outros atores através de um cálculo de probabilidades (TSEBELIS, 1998 p. 33). Isto é válido para a fase dos embates políticos a partir do momento em que os interesses e objetivos estão definidos dentro do grupo.

Porém, até a definição desses interesses, internamente se expressam diferentes pontos de vista, influenciados pelas mais diversas circunstâncias, pelo contexto em que se encontram e pelas diversas matizes de um ponto de vista ideológico que prevalece no grupo. Assim como a totalidade do pensamento de um grupo social não é igual à soma do que pensam os seus componentes individuais (MANNHEIM, 1987 p. 52), também as ideias, interesses e preferências dos membros dos grupos de interesse somados nem sempre expressam aquilo que cada um particularmente almeja e por estas questões, surgem divisões dentro dos grupos.

Na Bolívia, esta situação é peculiarmente complexa, pois os membros de um grupo de interesse, com frequência, fazem simultaneamente parte de outro grupo ou compartilham de interesses de mais de um grupo. Além disto, alguns elementos dos grupos de interesse estão diretamente ligados aos agentes políticos, o que torna a dinâmica destes grupos algo que não pode ser considerado homogêneo. Também o tipo de relação que existe entre os membros de um grupo de interesse, que influencia na forma como estes indivíduos se identificam com o

grupo e agem de acordo com as expectativas, é um fator a ser considerado por conta de variáveis históricas e tradicionais que não estão desconectadas das questões políticas na Bolívia.

Esta complexidade, na sua totalidade, não encontra nas formulações teóricas que tratam dos grupos de interesse uma fundamentação que possa demonstrar o que de fato ocorre em quadros com um entrelaçamento de fatores como o que se verifica na Bolívia. Podem-se identificar elementos da sociedade *abigarrada*, de René Zavaleta, na forma utilizada por Vivian Urquidi, que ao analisar o movimento cocaleiro, usa o conceito para apontar um contexto com uma diversidade de tempos históricos com formas políticas e de autoridade que geram uma multiplicidade cultural e de civilizações que coexistem dentro do que se chama de país ou nação. A autora destaca que não se trata da separação e coexistência paralela de culturas, mas da confluência desarticulada delas (URQUIDI, 2007 pp. 45-46).

Apesar de toda a cadeia de elementos que devem ser considerados ao se analisar os grupos de interesse, mais marcadamente na Bolívia, a definição dos objetivos de um grupo torna inteligíveis as interações dentro dos grupos e também entre eles. Deutsch destaca que existe uma lista quase infinita de coisas que os homens valorizam o suficiente para colocar em suas pautas políticas. Contudo, cita Deutsch, para fins práticos, o núcleo da maioria dos interesses baseados na política são os valores que o autor denomina substantivos – poder, riqueza, respeito, retidão, bem-estar, conhecimento, habilidade e afeto – e os valores instrumentais – segurança, liberdade, integridade, dignidade, legitimidade e consonância cognitiva (DEUTSCH, 1974 pp. 69-70). Destes elementos, alguns deles estão presentes na realidade da complicada sociedade boliviana e são úteis para auxiliar na compreensão da forma como os interesses são definidos.

Dos valores substantivos e instrumentais citados por Deutsch, sete se destacam no presente objeto de estudo: poder, riqueza, respeito, bem-estar, segurança, liberdade e legitimidade. É um fato que os cocaleiros, os mineiros e os campesinos indígenas, bem como os agentes políticos, não buscam declaradamente alguns destes sete pontos. Os interesses e preferências dos grupos de interesse e dos agentes políticos são temas muito mais específicos e em alguns casos até mesmo mensuráveis, enquanto que os valores substantivos e instrumentais são elementos muito mais abstratos.

## 2 ORIGEM DOS TEMAS

Tanto os temas de política externa – defesa do direito ao cultivo da folha de coca, demanda por uma saída soberana para o mar e as nacionalizações – como os grupos de interesse que fazem parte da análise – cocaleiros, camponeses indígenas e trabalhadores mineiros – são elementos historicamente ligados à dinâmica da política e das relações sociais na Bolívia, sendo necessária uma abordagem de tais elementos desde a sua gênese. Este capítulo apresenta estas informações, abordando desde o período anterior à formação do Estado boliviano até o início do século XX. Realiza-se uma abordagem cronológica com o objetivo de localizar temporalmente o surgimento dos temas e as primeiras bases de formação dos grupos de interesse citados, além de verificar como estes temas e atores foram se tornando relevantes na política boliviana.

Inicialmente, o capítulo aborda a antiguidade da utilização da folha de coca na região andina e sua ligação com as comunidades indígenas, em um período anterior à existência da Bolívia como nação independente, descrevendo também alguns aspectos da coca no período colonial. Também se discute a exploração dos recursos naturais no tempo da colônia espanhola e dos valores atribuídos pelos povos andinos aos recursos da natureza. Esta explanação é de grande importância, pois apresenta elementos históricos relacionados às razões pelas quais os grupos de interesse defenderam as nacionalizações e a descriminalização da folha de coca séculos mais tarde. A seguir, discorre-se sobre o surgimento da cocaína, que levou a folha de coca, antes um vegetal com uso apenas cultural e medicinal, ao patamar de produto com restrições perante a comunidade internacional. Também é abordada a Guerra do Pacífico que ocasionou a perda de parte do território da Bolívia para o Chile, conflito que envolveu também o Peru e teve grandes implicações na política boliviana. Este caso envolve dois dos temas de política externa tratados neste trabalho, pois houve tanto a subtração do território como a tomada de recursos naturais, gerando uma questão que também resiste a mais de um século na agenda das relações internacionais bolivianas. Depois desses temas, adentra-se em questões mais relacionadas à política interna da Bolívia e à formação dos grupos de interesse, descrevendo o período do governo das elites produtoras de estanho, que dominaram a economia e a política do país durante muitas décadas. O capítulo finaliza com a Guerra do Chaco, que foi um acontecimento fundamental para a história da Bolívia no século XX.

## 2.1 O PERÍODO COLONIAL

Algumas características encontradas na sociedade boliviana do século XXI têm suas origens nos períodos anteriores à colonização europeia ou mesmo antes da fase da conquista da região andina pelos incas. Quando os incas iniciaram a ocupação da região de Cuzco, a partir do século XII, encontraram uma vasta quantidade de civilizações organizadas com seus costumes e tradições e, apesar do domínio de tais povos pelos incas, algumas das características destas civilizações foram preservadas. Da mesma forma, quando ocorreu o domínio espanhol sobre o império inca a partir do século XVI, os colonizadores se apropriaram das instituições funcionais dos incas, mas mantiveram a estrutura política, servindo-se dela para ampliar e consolidar a conquista de territórios e riquezas, mantendo inclusive um imperador inca como supremo governante, embora a autoridade de fato fosse exercida pelos espanhóis.

A preservação de certos costumes e tradições não tinha como intuito promover a integração de culturas ou algo desta ordem, mas facilitar a dominação. A destruição da cultura e das tradições da civilização subjugada teria o efeito de criar grandes dificuldades ao conquistador, ao passo que a sujeição dos povos conquistados seria facilitada pela tolerância na manutenção de seus costumes, na medida em que esses não dificultassem a conquista. Assim ocorreu com o domínio inca sobre os povos andinos e, posteriormente, com o controle espanhol sobre a região.

Neste sentido, o pesquisador Alberto Flores Galindo destaca que a essência da cultura andina que sobreviveu à conquista e à colonização é derivada de elementos pré-hispânicos associados a uma visão utópica formada por elementos que Galindo considera como noções centrais andinas clássicas, tais como a solidariedade, o comunitarismo e a autossuficiência. No mesmo sentido, a antropóloga Olivia Harris acrescenta que o próprio termo “andino” se tornou sinônimo de sociedades situadas na região andina da América do Sul, que possuem características como a continuidade e permanência de suas instituições e o sentido comunitário da vida social, avesso a formas capitalistas de articulação econômica (CAMARGO, 2006 pp. 94-95). Estas particularidades encontram-se na sociedade boliviana e seu entendimento é fundamental para a posterior compreensão da realidade boliviana ao longo do tempo.

Um elemento cultural que foi preservado ao longo dos séculos na região andina é o uso da folha de coca, cuja prática perdura no século XXI no povo boliviano e implica na manutenção do plantio da planta da qual se extrai a folha utilizada em rituais religiosos e em eventos sociais, com a qual também é fabricada a cocaína.



### 2.1.1 A folha de coca na história andina

*Erythroxylum* é o nome do arbusto do qual se extrai a folha de coca. Seu cultivo somente é possível em solos ácidos, em altitudes entre 300 e 2000 metros acima do nível do mar, o que é encontrado em regiões da Bolívia, Colômbia e Peru, havendo vestígios do cultivo e do uso da folha de coca em torno do ano 2.500 a.C., de acordo com escavações arqueológicas realizadas no Peru e na Bolívia (FERREIRA, et al., 2001 p. 96).

A importância religiosa da folha de coca é um fator de grande relevância, abordado por Paul Steele em pesquisa sobre a mitologia dos incas, na qual conclui que vestígios do uso do chá de coca em rituais religiosos, como substância divina, remetem ao período pré-incaico, o que pode ser constatado na iconografia religiosa dos povos andinos. No período em que o império inca chegou ao seu auge, com cerca de doze milhões de habitantes, a coca tinha o caráter de substância sagrada e era utilizada em rituais religiosos como oferenda aos *huacas*, que são lugares ou objetos considerados sagrados, por representarem a materialização dos elementos sagrados das crenças andinas (STEELE, 2004 p. 134). Mas a folha de coca não era o único elemento presente como oblação aos *huacas*, visto que cada tipo de oferenda fazia referência a um tipo de situação. Além da folha de coca, também eram apresentados como oferenda tanto animais, como objetos de ouro ou prata e, em momentos extremos, ocorriam até sacrifícios humanos (SANTOS JUNIOR, 2009 p. 88).

Além da importância religiosa, a folha de coca tinha ligação com a produção agrícola. John Murra, que estudou o domínio de diferentes pisos ecológicos pelos povos andinos, menciona que em 1532, quando os colonizadores espanhóis iniciaram a conquista da região dos Andes, existia um complexo agrícola na região que contava com plantações de batata, quinoa, milho e folha de coca, conforme relatos dos colonizadores europeus. No vale de Huallaga, atualmente parte do Peru, relatos datados do ano de 1549 indicam que habitavam a região diversos grupos étnicos que formavam em torno de quatrocentos povoados, sendo que todos possuíam hortas nas quais se cultivava a folha de coca (MURRA, 1990).

Entretanto, apesar da capilaridade dos plantios da coca, no período incaico, em algumas ocasiões, a distribuição da folha era uma prerrogativa das elites governantes, não sendo incomum em datas festivas a existência de generais e rainhas carregando bolsas com folha de coca para distribuir à população. Neste mesmo período, houve a fusão de rituais que envolviam a folha de coca com outros que utilizavam milho fermentado, conhecido como *chicha* (STEELE, 2004). Watchel aborda este tema, citando que “*la hoja de coca era una planta que,*

*como la chicha, se había utilizado principalmente en las ceremonias religiosas y en tiempo de los Reyes Incas y no era lícito a los plebeyos usar la coca sin licencia del Inca o su Gobernador”* Este sincretismo de símbolos religiosos levou também à integração regional a partir da necessidade de acesso às grandes plantações e às das terras quentes e úmidas da região (WATCHEL, 1990 p. 188).

O consumo tradicional da folha de coca tem como uma de suas principais práticas o *acullico*, que é frequentemente traduzido para a língua portuguesa como mastigação da folha de coca. Conforme explica Dunkerley, o que ocorre no *acullico* é que as folhas não são trituradas como na mastigação, mas são levemente amassadas de maneira contínua formando um bolo em uma das bochechas, onde permanece até que libere suas propriedades químicas (DUNKERLEY, 2003 pp. 374.). O autor destaca ainda que na região do Chapare este costume é denominado *picheo*, enquanto que o termo *acullico* é utilizado no restante da Bolívia.

Uma das afirmações de Steele é que a importância da folha de coca e de seu consumo nas comunidades andinas somente pode ser dimensionada com a compreensão do papel da coca na ideologia religiosa andina (STEELE, 2004).

Do mesmo modo que a importância do papel religioso e da função social, também é relevante o efeito biológico causado pelo consumo da folha de coca. Conforme realça Paul Steele, as altas altitudes andinas, com condições de baixa temperatura, escassez de oxigênio e forte intensidade de radiação ultravioleta, formam um dos ambientes mais estressantes para a adaptação dos seres humanos (STEELE, 2004 p. 134). A utilização da folha de coca nestas regiões tem o efeito de reduzir a fadiga, a indigestão e aquilo que Thiel denomina *apunado* ou mal de altura (THIEL, 2014 p. 125), sendo que todos estes efeitos do uso da folha colaboravam substancialmente no aumento da capacidade de trabalho dos habitantes dos Andes.

### 2.1.2 Colonização e coca

A prática cultural da mastigação da folha de coca entre os povos andinos tornou-se um tema controverso quase que imediatamente após a conquista espanhola na região, de acordo com a pesquisadora Ursula Ochoa, que realizou um estudo sobre o aumento do poder político

dos cocaleiros na região dos Andes. A autora cita diversos estudos<sup>9</sup>, que até discordam sobre alguns pontos quanto à forma e abrangência do uso da coca na região andina antes de 1532, quando os espanhóis iniciaram a colonização da região, mas destaca que em um ponto todos concordam: o padrão de produção e consumo da coca mudou decididamente após a conquista espanhola (OCHOA, 2014 pp. 36-37).

O consumo da folha de coca, anteriormente restringido e controlado pelas autoridades políticas e religiosas incas, teve após a conquista espanhola a sua produção incrementada e as plantações tiveram sua superfície estendida, muitas vezes em detrimento da produção de outros alimentos. Da mesma forma, o consumo foi expandido para toda a população, principalmente para os trabalhadores das minas. Apesar disto, havia uma discordância entre a missão católica e os proprietários das minas, pois os religiosos consideravam que o hábito do consumo da coca era um obstáculo para a difusão do cristianismo. Em 1551, o Conselho Eclesiástico de Lima declarou que, para a igreja, a *erythroxylum* era uma planta enviada pelo demônio para destruir os nativos (FERREIRA, et al., 2001 p. 97) e desde então houve uma proibição parcial do consumo do vegetal. Todavia, quando constatado que os índios não conseguiam realizar alguns trabalhos sem a folha de coca, o rei Felipe II da Espanha declarou que o hábito de mastigar a folha era essencial para a saúde dos indígenas e suspendeu a proibição, em 1569.

Watchel realça que o consumo da coca era especialmente necessário para os índios que trabalhavam nas minas, visto que o consumo da folha permitia-lhes trabalhar por longos períodos quase sem comer (WATCHEL, 1990 pp. 188-189). O ambiente das minas era ainda mais austero e as condições de trabalho mais desgastantes do que nas elevadas altitudes do altiplano andino. A extração da prata em Potosí, por exemplo, no período de 1545 até 1560 ocorreu em depósitos na superfície, mas após este período estas reservas foram se esgotando e a exploração do minério passou a ser executada em túneis e galerias, o que tornou mais fatigante a tarefa dos trabalhadores (KLEIN, 2004 pp. 34-35). Em tais condições, era necessário que fosse utilizado tudo o que pudesse auxiliar na capacidade de trabalho dos índios, e o *acullico* tornou-se uma estratégia para isto.

Enfim, os habitantes andinos viam de fato a folha de coca como um estimulante que os deixava em condições de realizar tarefas que não seriam possíveis sem ele e, devido a tais

---

<sup>9</sup> A autora cita Henman Antonil (1978) que trata da mastigação no período pré incaico, Alison Spedding (1994) que aborda os campos privados de produção de coca, Joseph Gagliano (1994) que estuda o uso por guerreiros incas e Belen Boville (2004) que tratou do uso da coca como forma de pagamento de tributos no Império Inca.

fatores, os colonizadores espanhóis utilizaram a produção, a distribuição e o uso da folha de coca para otimizar o trabalho dos indígenas na extração dos minerais.

Apesar dos espanhóis não terem erradicado outros simbolismos da folha de coca para os indígenas do altiplano, tal como as questões religiosas e sociais, e de terem tentado preservar ao máximo possível as instituições políticas e as populações existentes (KLEIN, 2004 p. 32), ainda assim as mudanças ocorridas após a conquista europeia deixaram marcas que não se apagaram ao longo da história. As alterações nos padrões de plantio e consumo da folha de coca no período colonial, além do controle da distribuição e o enriquecimento de cidadãos espanhóis à custa de seu consumo, bem como o uso da folha para prolongar as horas de trabalho dos indígenas nas minas, fizeram com que a coca fosse usada como um facilitador da dominação e exploração da população indígena andina pelas elites brancas europeias (OCHOA, 2014 p. 48).

Refletindo acerca da questão da coca no período colonial, pode-se perceber que há relação com a questão dos valores que cada ator concede, ou seja, o que simboliza e como se instrumentaliza para cada grupo a utilidade da folha de coca. Para os indígenas originários, a folha de coca, representava os valores substantivos do bem-estar e do respeito a uma tradição, ao passo que para os colonizadores espanhóis também estava ligado a valores substantivos, mas ao poder e à riqueza.

Do mesmo modo, além da folha de coca, também a exploração dos recursos naturais guarda forte ligação com as crenças andinas e com a exploração espanhola no período colonial.

### 2.1.3 Colonização e recursos naturais

Na parte anterior do texto, foi citado que folha de coca era utilizada para auxiliar no trabalho nas minas. A exploração das minas de prata na região de colonização espanhola nos séculos XVI a XIX é um dos temas mais abordados quando se trata de estudos relativos à história da colonização das Américas, pois envolveu não somente questões econômicas, mas também religiosas e culturais. A mineração na América espanhola teve grande influência na economia europeia nos séculos seguintes ao início da colonização.

As navegações europeias chegaram ao Novo Mundo no ano de 1492, na região que mais tarde passou a chamar-se Caribe, e somente quarenta anos depois iniciaram as incursões pelo altiplano andino. De acordo com John Elliot, a mina de prata de Potosí, nos Andes, foi descoberta no ano de 1545 e no ano seguinte foi encontrada a mina de Zacatecas, na região que posteriormente tornou-se o México (ELLIOT, 1990). Estas duas minas de prata tiveram grande

importância econômica na quantidade de produção de riquezas, levando os espanhóis a se referirem às novas terras como o império da prata, devido à quantidade do mineral. De 1545 até os primeiros anos da década de 1560, Potosí havia produzido quantidades crescentes de prata, tornando-se a mais rica fonte mundial deste minério (MACLEOD, 1990 p. 64).

Existia a necessidade de grande quantidade de mão de obra para a extração da prata e para a construção e manutenção da mina, bem como para a construção de represas e lagos para armazenamento da água necessária ao empreendimento. Contudo, as condições de trabalho e as doenças trazidas pelos europeus, às quais os indígenas andinos não eram imunes, dizimaram parte da população e reduziram drasticamente a disponibilidade de trabalhadores. Uma das formas encontradas pelos espanhóis para suprir esta mão de obra foi a instauração da *mita*, pelo Vice-rei Francisco de Toledo, em torno da década de 1570, da região de Potosí até Cuzco (KLEIN, 2004 pp. 36-37). A *mita* consistia em que um sétimo dos adultos de sexo masculino deveria trabalhar por um ano nas minas, recebendo um salário que não era suficiente para suprir sua subsistência. Assim cada “turma” trabalhava um ano em cada sete para o reino, em forma de rodízio, e no período deste trabalho as famílias dos *mitayos* eram mantidas pela comunidade, que tinha ainda que auxiliar com comida e transporte para os trabalhadores. O resultado desta medida foi que o problema da mão de obra para os proprietários das minas em Potosí foi resolvido, pois assegurou mais de 13.000 trabalhadores para a *Gran Montaña*, como era conhecida aquela reserva mineral (BRADING, 1990 p. 110).

Até meados da década de 1590, a mina de prata de Potosí teve o auge de sua produção. Porém, no final do século XVI, iniciou uma fase de decadência na produção e no rendimento das minas. Além disto, a disponibilidade de prata na Europa aumentou e fez com que os preços do metal diminuíssem (ELLIOT, 1990 p. 38). Todas estas questões fizeram parte da população migrar para outras regiões:

*À medida que desaparecía la población indígena, el precio de los alimentos subía y costaba más mantener a los mineros. Y el descenso del número de indios forzó a la población no indígena a retener más metal precioso en el Nuevo Mundo para pagar los precios más altos, justo en el momento en que la producción minera estaba disminuyendo (MACLEOD, 1990 p. 70).*

A partir de 1650, a crise foi mais acentuada e parecia ter um caráter irreversível. Entre os anos 1650 e 1750 reduziu-se drasticamente o tamanho das populações urbanas das cidades de Oruro e Potosí. No caso de Potosí, que chegou a ter uma população aproximada de 180.000 habitantes no apogeu da atividade mineradora, no ano de 1690 tinha uma população de apenas

30.000 habitantes (KLEIN, 2004 pp. 47-48). Houve uma retomada na produção das minas do Alto Peru a partir de 1750, com medidas governamentais determinadas pela coroa espanhola com o objetivo de retomar a produção, tais como redução do preço do mercúrio, fundação de um tribunal e de uma associação para tratar dos assuntos referentes à mineração.

O político e filósofo boliviano Franz Tamayo, que viveu entre 1878 e 1956, ao discutir a criação de uma pedagogia nacional em 1910, escreveu que “*tenemos que librar la última batalla de la independencia y destruir definitivamente el espectro español que aún domina en nuestra historia*” (FRANCOVICH, 1980 p. 103). Esta é uma declaração que demonstra o ressentimento gerado pela exploração dos minerais e pela opressão à população andina quando utilizada como mão de obra da colônia espanhola, servindo para o enriquecimento dos conquistadores, sem gerar benefícios à região explorada, conforme defende Tamayo.

As minas de prata de Potosí tiveram uma grande importância ao longo do período de sua exploração e constituem o arquétipo exemplar das ações dos colonizadores, que deixaram marcas profundas na sociedade autóctone e que se estenderam até o século XXI. Este tema remete à defesa do território e das riquezas naturais como forma de destruir o espectro espanhol (FRANCOVICH, 1980). A exploração dos trabalhadores nas minas e a subtração dos recursos naturais andinos guarda semelhanças com a folha de coca no que diz respeito a serem elementos que foram controlados pelos espanhóis. Ademais, o uso da coca pelos trabalhadores das minas e a exploração destes trabalhadores através da imposição da *mita* ocorreram ao mesmo tempo e, apesar das profundas mudanças ocorridas na dinâmica da sociedade local, a crença nos poderes míticos e no uso religioso da folha de coca não foram suprimidos dos povos andinos.

Ainda sobre os recursos naturais, a exploração das minas não foi vista pelos indígenas originários somente como a usurpação de um bem material, mas também como um desrespeito à divindade representada pela natureza. Neste ponto, é importante descrever a visão dos povos andinos sobre os recursos naturais para compreender questões surgidas no período colonial e que perduram na sociedade boliviana ao longo dos séculos.

#### 2.1.4 Os andinos e os recursos naturais

A *Gran Montaña*, onde se localizavam as minas de prata, é conhecida como Cerro de Potosí<sup>10</sup>. O engenheiro espanhol Luis Capoche, em seus manuscritos intitulados *Relación General de la Villa Imperial de Potosí*, datados do ano de 1585<sup>11</sup>, faz a seguinte descrição:

Havia mais de doze anos que os espanhóis possuíam este reino e não tinham notícia da riqueza deste cerro. Em seu descobrimento não se viu rastro de que os antigos reis ou incas tivessem se aproveitado de suas riquezas, nem se encontrou sinal de trabalho. Por alguma observância e cerimônia a que eram inclinados estes índios (adorando montes e pedras angulares) dedicavam-nos a seus *huacas* ou adorações, sendo o lugar onde os deuses os falavam e faziam seus sacrifícios<sup>12</sup> (GISBERT, 2010 p. 170).

Além de Capoche, a historiadora Teresa Gisbert destaca o escritor Pablo José de Arriaga que na época colonial escreveu textos que confirmam o culto dos indígenas às figuras ligadas à natureza. Em um de seus livros, com o título *La Extirpación de la Idolatria en Peru*, Arriaga demonstra interesse sobre a razão da adoração dos andinos pelo cerro quando cita que havia um fato público, de conhecimento de todos os colonizadores, que era a devoção desde tempos imemoriais dos índios pelo Cerro de Potosí, onde faziam ofertas e sacrifícios e consultavam os deuses sobre suas dúvidas e deles recebiam respostas (GISBERT, 2010 p. 170). Além do Cerro de Potosí, muitos outros montes considerados sagrados eram adorados pelos indígenas, como o Cerro Pucarani, atualmente Huayna Potosí, no departamento de La Paz.

Todavia, o *huacas* cultuados não eram representados apenas por colinas andinas de grande imponência, mas também por estruturas construídas, fenômenos naturais e outros objetos que de alguma forma tivessem esta designação. Os *huacas* podiam ser também ídolos construídos com ouro, pedra ou madeira, que frequentemente tinham na aparência algo de extraordinário para os índios, como os raios ou outros fenômenos meteorológicos, que representavam uma forma de culto aos antepassados (ASTVALDSSON, 2004 pp. 93-34). Em suma, os *huacas* tinham relação com as crenças míticas, mitológicas e religiosas, mas fundamentalmente guardavam forte ligação com a natureza e a ecologia. Nathan Watchel, pesquisando sobre os *huacas*, verificou que devido à implantação do catolicismo como religião

---

<sup>10</sup> Cerro é uma elevação de terreno em forma de colina ou montanha (BURGA, 2011 p. 168).

<sup>11</sup> Uma cópia fidedigna do manuscrito original foi mantido conservado no *Archivo de las Indias*, da extinta Audiência de Charcas. Foi publicado em 1959 por Lewis Hanke na obra *Relaciones Historico Literarias de la America Meridional*, em Madrid, pela Ediciones Atlas. Informação extraída de [www.mcncbiografias.com](http://www.mcncbiografias.com)

<sup>12</sup> Tradução própria.

oficial da colônia, foram extintos alguns cultos oficiais incas como o tributo ao sol e à lua, mas o culto aos *huacas* sobreviveu de forma velada (WATCHEL, 1990 p. 190).

As minas de prata de Potosí representam um exemplo de local cultuado pelos indígenas e que foi explorado pelos colonizadores sem considerar a representatividade religiosa do lugar para as comunidades indígenas, em uma clara divergência de valores, pois para os indígenas substantivamente a degradação do *huaca* era uma questão de desrespeito ao sagrado.

Além dos *huacas*, outra divindade que deve ser considerada é a *Pachamama*, *la bondadosa madre surgida del seno de la tierra* (GISBERT, 2010 p. 176), sobre a qual há referência no preâmbulo da constituição boliviana que entrou em vigor em 2009. *Pachamama* pode ser chamada em uma primeira definição de Terra Mãe, com o termo *Pacha* referindo-se ao tempo e ao espaço e *Mama* como matriarca (CAMARGO, 2006 p. 85).

Na fase colonial, a *Pachamama* foi associada à figura católica da Virgem Maria pelo paralelo entre as duas como “representantes das várias figuras femininas de seus respectivos universos religioso-míticos” (CAMARGO, 2006 p. 86). O sincretismo da Virgem Maria com a *Pachamama* foi um passo fundamental para a cristianização da região andina, destaca a historiadora Teresa Gisbert, ao demonstrar que os doutrinadores cristãos procuravam identificar Maria com o cerro, com a *Pachamama* e ao mesmo tempo sendo “*el monte de donde salió aquella piedra, que es Cristo*” (GISBERT, 2010 p. 177).

Além da extração da prata, os espanhóis exploraram a agricultura, extraíram outros minerais, tomaram posse das terras e monopolizaram o comércio na colônia. Todas estas atividades tiveram, para as populações indígenas, efeitos semelhantes àqueles gerados pela exploração da prata em Potosí. Esses elementos denotam o quanto o tema dos recursos naturais – que chegou ao século XXI como assunto de política externa – é abrangente e possui nuances que foram sendo construídas ao longo do tempo. Contudo, nesta construção da história boliviana, alguns fatores perduram de maneira mais enfática, tal como a rejeição de parte do povo boliviano à exploração dos recursos presentes em seu território por povos estrangeiros, constituindo-se um elemento histórico relevante para se analisar qualquer fase do desenvolvimento da nação boliviana. A defesa dos recursos naturais minerais como um bem pertencente à população local, para os povos andinos, enquadra-se na categoria de seus valores. Um exemplo da importância e da perenidade deste assunto é o fato de ter sido objeto dos discursos eleitorais em 2005.



Após o período colonial, a questão da coca e a exploração dos recursos minerais tiveram novos direcionamentos, além de ter ocorrido também nesta fase a guerra contra o Chile. Este período é tratado na parte seguinte deste capítulo.

## 2.2 DA INDEPENDÊNCIA AO INÍCIO DO SÉCULO XX

O período da colonização europeia na região andina iniciou-se em torno do ano de 1532, quando o território foi invadido pelas tropas de Francisco Pizarro (MURRA, 1990 p. 48), e seguiu até meados do século XIX, quando ocorreu o processo de independência da maioria dos países latino americanos. O Peru conquistou sua independência em 1821 e a Bolívia em 1825, sendo que os dois países formaram, em 1836, a Confederação Peruano-Boliviana, instituição que teve curta duração. A confederação foi extinta em 1839 e, a partir de então, o Peru e a Bolívia passaram a ser Estados independentes.

A Bolívia lutou até 1841 com temas ainda relativos ao período da confederação. O final da confederação foi em grande parte motivado pelo receio dos países vizinhos de um processo expansionista por parte de Andres de Santa Cruz, presidente da confederação, pois para as nações da região, a fusão do Peru com a Bolívia rompia o equilíbrio de forças entre os países que emergiram a partir do colapso do sistema colonial (BONILLA, 1991 p. 228). Assim, a partir do final de 1841 a Bolívia começou a se construir como um Estado-Nação.

Deste período até o final da década de 1930, ocorreram importantes fatos que guardam relação com a demanda de acesso ao Oceano Pacífico, a nacionalização dos recursos naturais e a defesa da folha de coca, temas tratados nesta pesquisa. O desenvolvimento da cocaína, a Guerra do Pacífico, a exploração das minas de estanho, a disputa pelo território do Acre e a Guerra do Chaco são episódios que explicam em grande parte como os temas citados emergiram na política boliviana, bem como indicam os motivos pelos quais formaram-se alguns grupos organizados, grupos de interesse, que buscam o atendimento de suas demandas na arena política da Bolívia até os dias de hoje.

### 2.2.1 Cocaína

Após a conquista, a América ibérica passou a desenvolver uma vocação econômica complementar para as metrópoles europeias. Esta função era, em parte, realizada através do envio de riquezas minerais e produtos alimentícios para a Europa. Da mesma forma, os

européus levavam exemplares de espécies vegetais ainda desconhecidas no velho continente para realizar experimentos e verificar as potencialidades de tais plantas. Uma destas plantas foi a *erythroxylum*, da qual se utiliza a folha para o *acullico*, mas que serviu também para o desenvolvimento da cocaína.

A coca foi levada para a Espanha no século XVI, para ser utilizada com fins medicinais e até como afrodisíaco, mas seu uso não se difundiu neste período. O uso da cocaína, produzida em laboratórios europeus a partir da folha de coca para fins medicinais, encontra registros somente em 1884, quando o médico Karl Koller percebeu que o olho humano se tornava insensível à dor quando a droga era utilizada. Este evento fez com que fossem imediatamente intensificadas as pesquisas médicas sobre o tema, resultando na difusão do uso da cocaína como anestésico cirúrgico e como droga para o tratamento de casos clínicos de alcoolismo, depressão e exaustão, tanto nos EUA, como em países da Europa (OCHOA, 2014 p. 45). Neste mesmo ano, Sigmund Freud publicou um artigo intitulado *Über Coca*, no qual descreveu vários tópicos sobre o uso da folha de coca na Europa desde o ano de 1596 e citou também as suas próprias recomendações de uso terapêutico para tratamento de dependência de álcool e de morfina (SOUSA, 2006 p. 58).

Entre os anos de 1884 e 1886, a indústria farmacêutica europeia Merck produziu cerca de 77 toneladas de cocaína, enquanto que nos dois anos anteriores a este período a produção havia sido de três toneladas. Outra indústria farmacêutica, a Parke-Davis, em parceria com a Merck, promoveram o uso da cocaína como tônico vitalizante (SOUSA, 2006 p. 58) e outros fabricantes passaram a oferecer uma diversidade de produtos que continham a cocaína, tal como cigarros, charutos, inalantes e licores, vendidos em farmácias, bares e mercearias (FERREIRA, et al., 2001 p. 97). Estes fatos ocorreram em um período no qual não havia leis ou regulamentos que limitassem a comercialização ou o uso da cocaína.

Na região andina houve também consequências a partir destes fatos. No Peru, as plantações de coca estavam localizadas no território costeiro ou próximo da região da floresta amazônica, ao passo que a Bolívia tinha suas plantações próximas à La Paz, na região central dos Andes. Além disto, no Peru a maioria dos grandes proprietários de terras eram pertencentes à elite branca de descendentes de espanhóis e rejeitavam a coca em seu aspecto cultural por ser um hábito dos índios; não tinham o interesse em investir na sua produção, a não ser por motivos estritamente econômicos. Na Bolívia, por sua vez, este estigma da coca era bem menos evidente, haja vista à concentração de cerca de um terço da população indígena boliviana na região dos plantios, sendo que no departamento de La Paz quase 90% dos habitantes eram

indígenas ou consumiam a folha de coca. Isto contribuiu para que a coca não tivesse o mesmo processo de rejeição pelas elites econômicas e políticas na Bolívia, tal qual o ocorrido no Peru (OCHOA, 2014 pp. 42-44).

Com o advento da demanda por cocaína nos EUA e na Europa, a partir de 1884, as elites proprietárias de terras no Peru e na Bolívia passaram a se atentar para o lucro que o novo produto poderia gerar. As elites peruanas proprietárias de terras na região da costa, que declaradamente viam na coca somente valor econômico, entraram no negócio da produção da folha. A exportação peruana da folha de coca que havia sido menor que 8 toneladas em 1877, saltou para quase 943 toneladas em 1903, com o país se tornando o maior exportador deste produto no mundo, chegando a uma condição de quase monopólio, sendo o sustentáculo da demanda mundial da cocaína (OCHOA, 2014 p. 43). Até mesmo as elites não indígenas peruanas concordaram em elevar a coca ao *status* de “bem nacional”, apesar de continuarem negando a importância cultural.

No caso da Bolívia, na década de 1880, o país exportava somente 5% de sua produção aos mesmos destinatários que o Peru no mercado europeu e norte americano. Ursula Ochoa afirma que a Bolívia falhou em promover uma indústria exportadora da coca no auge da demanda pelo produto (OCHOA, 2014 pp. 43-44). Com isto, no final do século XIX e no início do século XX, a Bolívia ocupava o papel de fornecedor da folha de coca para o consumo regional, destinando 15% de sua produção para a Argentina, outros 15% para o Chile, com 10% indo para o Peru. Cerca de 5% era a parcela exportada a outros continentes e em torno de 55% da folha de coca que o país produzia era destinada ao consumo dentro da própria Bolívia.

Porém, com o avanço nas pesquisas e a detecção de efeitos não desejados do uso da cocaína, começou-se a colocar em dúvida a eficácia do produto.

Em 1892, Freud publicou outra versão de seu artigo *Uber Coca*, alterando seu ponto de vista sobre a cocaína, alegando que a droga não era milagrosa e que tinha uma série de inconvenientes, sendo o principal deles a dependência. A partir de então, a comunidade médica da Europa e dos EUA discutiu amplamente as consequências do uso da droga, gerando centenas de artigos em revistas de medicina em torno deste debate.

As discussões médicas e científicas levaram à tratativa do assunto no campo político, primeiramente na Convenção Internacional do Ópio, assinada em 23 de janeiro de 1912, que tratou de temas relacionados ao ópio, à morfina, à heroína e à cocaína e assim iniciou a fase em que estas substâncias passaram a ter algum tipo de lei ou regulamento que os controlasse. No capítulo III da convenção, foi definido que o termo cocaína passaria a ser entendido como “o

principal alcaloide derivado da folha da *Erythroxylon Coca*, cuja fórmula química é  $C_{17}H_{21}NO_4$ ”, descoberta em 1898, quando a sua estrutura química exata foi decifrada. Ainda no texto da convenção, em seu artigo 9º consta que as partes assinantes concordavam em definir leis farmacêuticas e medidas regulatórias para confinar a propósitos médicos e outras razões legítimas a manufatura, venda e uso da morfina, cocaína e seus respectivos sais. Concordavam ainda em cooperar um com o outro para prevenir o uso das drogas para outros propósitos (LEAGUE OF NATIONS, 1922). Somente doze nações assinaram a convenção em 1912 – Alemanha, EUA, China, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Holanda, Pérsia, Portugal, Rússia e Sião – e, na Europa, a Holanda envidou esforços para que os demais países assinassem ou demonstrassem sua intenção em aderir à convenção, o que conseguiu parcialmente até o final daquele ano (ASIL, 1913 pp. 838-839).

Quanto aos países latino-americanos, foi requisitado formalmente pelo governo da Holanda aos EUA, que auxiliasse de forma a assegurar a assinatura do tratado pelos países da região. O governo dos EUA cordialmente aceitou e, ao final de 1912, quase todos os países da América Latina haviam assinado ou informado que assinariam a convenção. O governo peruano não respondeu a nenhum dos convites ou reiteraões realizadas pelo governo holandês para que assinasse a convenção (ASIL, 1913) e manteve um posicionamento firme em defender o seu “bem nacional”, recusando-se inclusive a participar, em 1913, da 2ª Conferência Internacional do Ópio, afirmando que não assinaria nenhum tratado que colocasse em risco os produtores de coca, que dependiam desta atividade no Peru (OCHOA, 2014 p. 47).

No caso da Bolívia, a assinatura da Convenção Internacional do Ópio, em 1912, tinha um peso menor do que para o Peru, pois possuía características de produção e comercialização que seriam muito menos afetadas pelas medidas previstas na convenção, em comparação com o país vizinho. O que é fundamental para o caso boliviano tratado nesta pesquisa, é o fato de que no início do século XX começou a existir uma legislação internacional, acordos e pressão de grupos de países e outros grupos de interesse para que houvesse um controle de certos tipos de drogas, entre elas a cocaína. A Convenção Internacional do Ópio foi um marco divisor, uma referência para o início do controle dessas substâncias. O ano de 1912 e a conferência realizada pela Liga das Nações foram o ponto alto de um debate que estava ocorrendo há vários anos nos âmbitos da medicina, da ciência, da economia e da política, debate este que envolveu muito mais interesses no âmbito mundial do que somente os ganhos econômicos dos produtores da folha de coca ou o plantio da folha para usos indígenas tradicionais. Desde o início do século XX, a cocaína entrou na lista de substâncias que foram se tornando alvo de criminalização ao

longo dos anos, o que originou o chamado debate coca-cocaína, tema que chegou à pauta da política externa da Bolívia na segunda metade do século XX de maneira duradoura.

### 2.2.2 A Guerra do Pacífico e a perda do acesso ao mar (1879-1883)

O conflito entre a Bolívia, Peru e Chile, iniciado em 1879, na visão de Herbert Klein, foi o evento mais dramático daquele período para a Bolívia, pois significou a derrota das forças armadas bolivianas para os invasores chilenos e a perda da totalidade de sua costa marítima, naquilo que ficou conhecido como Guerra do Pacífico (KLEIN, 2003 p. 144). Esta guerra envolveu interesses diversos e existem diferentes interpretações para o peso da participação de cada um dos Estados no conflito e para as motivações para o início da guerra, tornando-se um tema amplo e controverso.

Sobre o peso de cada um dos envolvidos no conflito, um artigo de Pierre Razoux demonstra que, às vésperas da Guerra do Pacífico, o Chile dispunha de 51.000 combatentes entre ativos e reservistas, além de 22 navios. O Peru possuía 40.000 soldados entre ativos e reservistas, com uma frota de 14 navios. A Bolívia dispunha de 7.500 soldados e nenhuma embarcação para combate. Ademais, Razoux destaca que a força militar chilena não era muito numerosa, mas era muito bem treinada, motivada e seus equipamentos eram eficientes e modernos, bem diferente do que ocorria com o Peru e com a Bolívia, o que concedia uma vantagem considerável ao Chile e colocava de fato a Bolívia como coadjuvante em relação aos adversários nos combates (RAZOUX, 2005 pp. 111-112).

Em relação às motivações para o conflito, diversos autores também apresentam seus pontos de vista. O historiador britânico Simon Collier, que produziu diversos estudos sobre a política chilena, afirma que a Guerra do Pacífico foi considerada por alguns como um saque premeditado das riquezas minerais do deserto do norte, e por outros foi vista como a ação da mão invisível de nações mais poderosas e de empresas estrangeiras que estavam envolvidas com os negócios relacionados aos minerais da região. No entanto, a visão do próprio Collier é de que a ofensiva chilena foi em parte motivada pelo fato de que alguns políticos chilenos, principalmente aqueles envolvidos economicamente com as empresas exploradoras dos minerais, se davam conta de que havia muitas vantagens em se tomar o controle do deserto do Atacama e da região litorânea (COLLIER, 1991 p. 261). A afirmação de Collier apresenta a face econômica do conflito, no que concorda com ele o pesquisador boliviano Alipio Vega, para o qual a guerra, desde seus antecedentes, foi essencialmente econômica. No entanto, Vega

discorda de Collier quanto à intenção de tomada do território, pois para ele o Chile inicialmente não tinha nenhuma pretensão na anexação do território desértico do Atacama, visto que se tratava de uma região árida e arenosa, com escassas chuvas, sem quase nenhuma fauna ou vegetação, mas que possuía em abundância o guano e o salitre, que eram utilizados como fertilizantes e tinham uma alta cotação no mercado internacional (VEGA, 1984 p. 286; 294).

Outrossim, cada uma das partes envolvidas também percebia de uma forma diferente as causas da guerra. No Peru, a interpretação mais comum para as causas mais remotas do conflito foi a pretensão do Chile em se tornar uma hegemonia no Pacífico Sul em contraposição ao Peru, tendo que para isto dominar as reservas minerais do território em litígio, justificando o seu avanço com o argumento de que, ao fim do período colonial, as fronteiras das antigas colônias não estavam devidamente definidas e devia-se aplicar o princípio do *utipossidetis*. Além disto, os chilenos se aproveitaram da fraca vinculação prática daquela região da Bolívia com o restante do país, com uma população escassa habitando a região. Para os peruanos, o Chile tinha uma “*ausencia de derechos y abundancia de razones*” para a guerra. Na Bolívia, a interpretação mais comumente encontrada era de que a causa da guerra era a descoberta das reservas de guano e salitre no Atacama na década de 1840, ou seja, a causa real da decisão chilena em invadir a região era bastante recente (CRUZ, et al., 1981 pp. 6-8; 14). No Chile, os argumentos mais habitualmente encontrados na literatura para a justificativa da incursão no território boliviano eram as que defendiam que as fronteiras não estavam ainda traçadas.

Estas interpretações diferenciadas sobre as causas da Guerra do Pacífico demonstram algumas nuances da amplitude e complexidade do tema. Isto posto, torna-se necessário apontar os episódios relevantes deste conflito para a análise realizada neste texto, com foco principalmente sobre a perda pela Bolívia de parte do seu território para o Chile. Tais episódios envolvem a descoberta de reservas de guano e salitre na região de Antofagasta, os investimentos estrangeiros na região, os tratados de limites e de exploração dos recursos, a quebra destes acordos e, por fim, a guerra propriamente dita.

A Bolívia, desde a sua independência em 1825 até os anos 1860, tornou-se um país pouco atrativo para o capital internacional devido à precariedade da institucionalização de sua economia e à saturação de seu incipiente mercado. Todavia, no último terço daquele século a situação começou a mudar, com o comércio exterior se expandindo, principalmente com a Inglaterra. Além do aquecimento do comércio exterior, os investimentos externos também cresceram, especialmente de capital inglês, francês e chileno na região da costa do Pacífico, fato que estava ocorrendo desde a década de 1840, com o início da exploração das reservas de

guano e, em menor proporção, de cobre. A partir de 1857, foram descobertas reservas de salitre e os investimentos aumentaram com o capital chileno e inglês predominando nestas minas, incorporando definitivamente o território do deserto do Atacama ao comércio internacional (BONILLA, 1991 pp. 234-236).

Uma primeira fase conflituosa da relação entre Bolívia e Chile na região em litígio ocorreu a partir de 1840, quando a importância do guano como fertilizante passou a ser mais evidente e o produto valorizado, principalmente no mercado agrícola europeu. Esta primeira etapa da contenda entre os países pode ser definida de maneira mais ampla como uma disputa pelo território entre os paralelos 23<sup>o</sup> e 25<sup>o</sup>, que ambas as partes afirmavam possuir a soberania.

Em 1842, logo após a constatação da existência das reservas de guano em território peruano, o governo chileno estabeleceu o limite setentrional do país no paralelo 23<sup>o</sup> que se localiza aproximadamente a 12 quilômetros ao norte da baía de Mejillones, criando na região a província do Atacama. A medida foi aprovada em ambas as câmaras legislativas chilenas em outubro de 1842, sendo ainda acrescentado que todo o guano encontrado ao sul deste paralelo era propriedade nacional chilena, podendo ainda o governo exportar o produto e cobrar as devidas tarifas aduaneiras (BULNES, 1911 pp. 12-14). A Bolívia protestou, alegando que a linha correta de limite entre os dois países era o paralelo 27<sup>o</sup>, que se localiza a 444 quilômetros ao Sul da linha definida pelos chilenos. A partir deste acontecimento, iniciaram-se trocas de documentações do período colonial entre as partes, na tentativa de provar o direito sobre a área, com a Bolívia apresentando documentos concernentes aos limites da Audiência de Charcas e o Chile, da Capitania Geral do Chile, unidades administrativas das quais faziam parte na fase de domínio espanhol. No decorrer das negociações, a Bolívia não conseguiu sustentar sua tese de posse do território até a latitude 27<sup>o</sup>, mas somente até o paralelo 25<sup>o</sup>, ficando estabelecida a partir daí a controvérsia sobre a soberania desta faixa territorial (BASADRE Grohmann, 2005).

Na esfera econômica, nos anos seguintes, mais marcadamente entre 1842 e 1862, passou a se fazer presente de forma mais veemente o capital chileno e inglês na região (CHIAVENATO, 1981 p. 43). Para o historiador peruano Félix Denegri, o que facilitou esta expansão da presença chilena e inglesa na região em disputa, foi a ausência de uma presença militar terrestre e marítima boliviana na região para defender sua soberania. A isto, o político e historiador boliviano Enrique Finot acrescenta que se tratava de um território particularmente rico, mas que estava desvinculado dos centros sociais e políticos bolivianos, além do que, as autoridades bolivianas careciam de meios para realizar uma administração eficiente de seu território (CRUZ, et al., 1981 pp. 7-8).

No âmbito político, Búlnes destaca que, nestas duas décadas, ocorreram diversas missões diplomáticas para debater a questão da região disputada, com discussões no sentido de verificar se a Espanha havia confiado à Audiência de Charcas ou à Capitania do Chile a administração deste território. Todavia, tiveram como resultados não mais do que inúteis tentativas conciliatórias e amontoados de provas e contraprovas, não sendo possível resolver a questão pela via diplomática. Enquanto isto, outras ocorrências conflituosas eram registradas de maneira a aumentar a tensão entre os dois países, o que para Gonzalo Búlnes, era uma situação que não podia se prolongar (BULNES, 1911). Contemporaneamente a todos estes acontecimentos, continuava a crescer o número de empresas chilenas ou de empresas estrangeiras organizadas no Chile, que faziam afluir capital para a exploração do guano em Mejillones e que acabaram por provocar um processo migratório da população chilena para a região, atraída pelas possibilidades de trabalho remunerado.

O ano de 1866 foi marcado pela assinatura do primeiro tratado que procurou resolver a questão entre Chile e Bolívia. Nos anos anteriores, a Espanha havia ameaçado tomar parte do território do Peru e, devido a uma preocupação com um possível avanço da antiga metrópole sobre os territórios independentes, o Chile e a Bolívia uniram-se ao Peru para combater as forças espanholas, o que foi realizado com êxito no ano de 1865. O presidente boliviano, aproveitando-se deste momento de aproximação entre os dois países, propôs ao Chile, em 1866, um tratado para resolver as questões pendentes. O tratado teve como ponto fundamental a definição de que a fronteira entre os dois países passaria a ser fixada no paralelo 24º e que *”se partirán por mitad entre Chile i Bolivia los derechos de esportacion que paguen el huano i los minerales de la zona comprendida entre el paralelo 23º por el norte i el 25º por el sur”* (BULNES, 1911 p. 18). Assim, encerrou-se uma etapa de litígio iniciada em 1842 por causa do guano em Mejillones, mas novas disputas surgiram com a intensificação da exploração do salitre em Antofagasta.

### 2.2.3 Salitre, capital estrangeiro, conflito e consequências

O acordo de 1866 não somente resolveu a questão de Mejillones, mas também concedeu aos chilenos a possibilidade de exportar os minerais pelos portos locais livres de taxas, liberou de impostos os produtos chilenos que fossem comprados pela Bolívia e favoreceu a ocupação chilena da região litorânea (KLEIN, 2004 p. 135). A possibilidade de explorar o salitre, além do guano, fez a população aumentar substancialmente, com cerca de 20.000 chilenos se



deslocando para o território boliviano e se estabelecendo em Antofagasta, aceitando os direitos dos bolivianos sobre a região e vivendo sob suas leis e costumes (CHIAVENATO, 1981 p. 44). Houve ainda, em 1867, a promulgação de uma lei que tornava patrimônio do Estado todas as terras indígenas comunitárias, sendo as mesmas vendidas posteriormente a investidores bolivianos e estrangeiros, o que provocou a destruição da organização estrutural destas sociedades, que eram os redutos onde se produziam ideias identificadas com uma aspiração nacional e onde ainda havia resistência à invasão do capital anglo-chileno (CHIAVENATO, 1981 pp. 39; 46-47). Tudo isto, como consequência, acabou por abrir espaço para o capital estrangeiro e para o protagonismo chileno na ocupação do local.

No ano de 1871, o governo boliviano anulou todas as concessões, vendas e alienações realizadas anteriormente na região litorânea, inclusive as cessões e doações de terrenos, em uma medida que visava o equilíbrio da economia boliviana, que passava por uma condição desfavorável. As alterações nos contratos e concessões geraram reclamações de todas as partes envolvidas, tanto por conta das empresas, como do governo do Chile e da população chilena que ocupava a região. Para Búlnes, não obstante haver uma situação econômica, legal, política e diplomática em discussão, havia ainda outro ponto mais grave, que era o contínuo aumento da população e geração de riqueza chilena em território boliviano. O fato de encontrar-se em região de soberania boliviana, fazia com que a obrigação e a prerrogativa de prover serviços públicos para a população estabelecida fossem da Bolívia, de cujo total estimava-se que cerca de 93% eram de chilenos (BULNES, 1911 p. 49). A *Compañía de Salitres y el Ferrocarril de Antofagasta* havia iniciado em 1874 a exploração do salitre em grande escala, instalado máquinas de beneficiamento, construindo edifícios e anos depois estava utilizando a ferrovia que chegava até Salinas. Exigia-se do governo da Bolívia garantia para a preservação de toda esta estrutura industrial e social, o que o governo não tinha condições de conceder.

Iniciou-se, então, a controvérsia entre as partes, com a *Compañía de Salitres* alegando que a atitude foi uma clara ruptura do Tratado de Limites de 1874 entre Bolívia e Chile, no qual a Bolívia se comprometia a não cobrar novos impostos, em troca do Chile admitir a linha fronteiriça no paralelo 24° (BONILLA, 1991 p. 236).

A situação agravou-se quando as autoridades de Antofagasta foram autorizadas, pelo governo central boliviano, a cobrar o valor de USD 90.000 da *Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta*, referente a impostos retroativos. A empresa negou-se a efetuar o pagamento, tanto deste valor como do novo imposto, o que levou as autoridades bolivianas a informarem, através de decreto em 18 de dezembro de 1878, que, caso não houvesse o

cumprimento dos pagamentos, efetuariam a expropriação dos bens da empresa como garantia, até que a dívida fosse saldada (BONILLA, 1991 p. 236). Isto levou a empresa a reclamar com mais veemência por ajuda junto ao Estado chileno. O governo do Chile interpretou como justificadas as alegações e o Estado chileno passou a ser um ator ativo na contenda.

O Peru envolveu-se no conflito, principalmente, pela preocupação com o avanço da ocupação chilena no litoral em direção ao norte, no sentido das reservas de salitre de Tarapacá. É importante constar que, no Peru, a exploração do salitre e do guano era monopólio do Estado desde 28 de março de 1875, quando foram nacionalizadas as reservas dos minerais no país e expropriadas as propriedades das empresas salitreiras, recebendo estas o pagamento pelos seus bens em salitre, através de bancos locais (BONILLA, 1991 p. 222) Levando em consideração o apoio do governo chileno à empresa no litígio com a Bolívia sobre o tratado de 1874, a ocupação chilena de parte do território boliviano, a alta qualidade do salitre peruano e as expropriações de 1875, percebe-se que não era por acaso que o governo peruano tinha preocupação com um possível conflito armado entre o Chile e a Bolívia. O Peru envolveu-se definitivamente quando honrou um acordo que havia realizado com a Bolívia em 1873, no qual os dois países se comprometiam em ajudar-se mutuamente no caso de uma agressão a um deles por um terceiro.

Em 1º de fevereiro de 1879, o governo boliviano de Hilarión Daza reivindicou a posse dos bens da *Compañia de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta*, anunciando que em 14 de fevereiro daquele ano seria realizada a venda pública dos bens da empresa. Em 8 de fevereiro, o Chile apresentou um ultimato à Bolívia, informando que aguardava dentro de 48 horas a aceitação por parte da Bolívia de uma arbitragem internacional para resolver o caso, ao que o governo boliviano respondeu, em 11 de fevereiro, que poderia aceitar arbitragem em outros casos futuros, mas no episódio em questão levaria adiante a expropriação (BASADRE Grohmann, 2005 p. 27). A resposta boliviana levou o Chile a mobilizar suas tropas e, em 14 de fevereiro, aportaram em Antofagasta as embarcações Blanco, Cochrane e O'Higgins, comandadas pelo coronel Emilio Sotomayor, que informou ao prefeito boliviano do local que iria tomar posse do porto, o que efetuou com facilidade, pois as autoridades locais bolivianas não possuíam condições para resistir à investida. Um grupamento de artilharia marinha e outra terrestre desembarcaram e se instalaram em Antofagasta, iniciando assim a ofensiva chilena (BULNES, 1911 p. 123).

O presidente Daza recebeu a notícia da tomada de Antofagasta em 20 de fevereiro de 1879, em La Paz, e após isto a massa do povo boliviano colocou-se ao lado do governo. Os

grandes centros populacionais como Oruro, Potosí, Sucre e Cochabamba se puseram à disposição do governo central para enfrentar os invasores chilenos que, na interpretação dos bolivianos, haviam se apoderado de assalto dos portos bolivianos (BULNES, 1911 pp. 164-165). O Peru enviou imediatamente à Santiago um representante para tentar resolver a questão de maneira diplomática, mas, devido ao tratado de ajuda mútua firmado pelo Peru e pela Bolívia em 1873, as negociações foram infrutuosas e o Peru passou desde então a preparar suas forças armadas, declarando a impossibilidade de se manter neutro no conflito, apoiando a Bolívia com base no citado acordo (CRUZ, et al., 1981 pp. 36-39), além das razões expostas anteriormente.

Em 5 de abril de 1879, o Chile declarou oficialmente guerra contra a Bolívia e o Peru, iniciando assim a Guerra do Pacífico. Ao fim de 1879, as tropas chilenas haviam ocupado toda a costa boliviana e chegado até a província peruana de Tarapacá, avançando, em 1880, até Tacna e Arica e, em 1881, a Lima (BONILLA, 1991 pp. 222-223). Os combates duraram até 1883, quando foi firmado entre os governos do Peru e do Chile o Tratado de Ancón, no qual a província de Tarapacá passou à posse perpétua do Chile, que obteve também a posse de Tacna e Arica, que resultaram em uma disputa diplomática resolvida em 1929. Com a Bolívia, o Chile estabeleceu uma trégua em 1884, mas sem assinar nenhum acordo, o que veio a ocorrer apenas em 1904, com o Tratado de Paz e Amizade entre Chile e Bolívia (COLLIER, 1991 p. 263). O artigo 2º do tratado aponta que ficavam reconhecidos o domínio absoluto e perpétuo do Chile dos territórios por este ocupado e descreve toda a extensão da nova fronteira entre os países, com o limite ao sul no Cerro Zapelero, formando uma tríplice fronteira com a Argentina, e limite ao norte em Tolacollo, tríplice fronteira com o Peru, o que significava que a Bolívia não teria mais acesso ao Oceano Pacífico, ao menos em território sob sua soberania. Conforme o artigo 3º, o Chile deveria construir uma ferrovia entre La Paz e Arica, pela qual a Bolívia teria livre e perpétuo direito de trânsito. O Chile também se comprometeu a conceder livre trânsito para a Bolívia acessar os portos chilenos, como forma de acessar ao Oceano Pacífico (CHILE, 1905). A ferrovia foi construída e inaugurada em 1913, com 440 quilômetros de extensão.

O objetivo da abordagem da Guerra do Pacífico neste capítulo foi demonstrar as questões relevantes do conflito, principalmente suas causas mais imediatas e as consequências para a Bolívia, sobretudo no que concerne à relação destas questões com o debate que ocorre sobre o assunto desde a ascensão de Evo Morales à presidência. Há muitos outros aspectos envolvidos neste conflito, em especial as consequências para o Peru ou até a própria situação econômica do Chile, que era precária ao tempo do conflito. Estes temas são de grande importância, mas não serão abordados aqui por fugirem à finalidade deste trabalho.

Sobre tudo o que foi descrito acerca deste conflito, algumas ponderações podem ser feitas por se tratar de elementos que estão presentes na política externa da Bolívia e na sua relação com o Chile ainda no século XXI. Primeiramente, destaca-se a questão das disputas em relação à legalidade e validade dos tratados, sobre o que se pode citar que no século XIX, no conflito da Guerra do Pacífico, estavam presentes discordâncias quanto a tais documentos. A Bolívia utilizou um documento que havia sido assinado com uma empresa multinacional e que tramitava em um processo interno para justificar a cobrança de um imposto adicional. Houve neste caso diferentes interpretações de um mesmo texto, com cada uma das partes realizando a defesa da interpretação que mais beneficiava-a. Em segundo lugar, também houve a negativa da Bolívia em aceitar a arbitragem internacional para resolver a questão por considerar a retroatividade de um tratado. Estes dois pontos são encontrados ao longo das relações entre os dois países após a Guerra do Pacífico. Outro ponto de grande importância foi a existência de uma empresa estrangeira explorando um recurso natural, além do confisco dos bens desta empresa por parte do governo. Este assunto não faz parte da história mais recente da relação entre o Chile e a Bolívia, mas é encontrado nas relações da Bolívia com outros Estados. Assim, os antecedentes da Guerra do Pacífico são de grande importância para se entender alguns fatores históricos que influenciam a política externa da Bolívia ainda no século XXI.

A perda do território costeiro para o Chile é o assunto mais tratado quando se discute a Guerra do Pacífico. Todavia, a derrota na guerra ocasionou outra mudança importante na política e na economia boliviana, finalizando uma era de governo militares caudilhistas, que foi substituída por governos civis, com o retorno da exploração da prata, seguido do início de um novo ciclo da mineração com o estanho.

#### 2.2.4 Estanho e a oligarquia mineiro exportadora

O ano de 1880 marcou um importante ponto na história da Bolívia, pois houve uma substancial mudança política com o estabelecimento de um novo governo civil, em substituição aos governos militares que o antecederam. Embora o revezamento de governos civis e militares, frequentemente se alternando através de golpes, fosse prática comum no cotidiano do país andino, em 1880, a mudança foi marcadamente mais profunda ao instalar no comando da Bolívia um grupo civil e oligárquico, com proprietários de minas da região do altiplano como membros do congresso (KLEIN, 2003 p. 144). Isto indicava que, após a perda da região litorânea e das reservas minerais de Antofagasta na guerra, e com a presença de proprietários

de minas do altiplano como novas forças políticas, o país teria sua economia modificada, com um novo Estado se formando nos moldes do liberalismo oligárquico clássico do final do século XIX (CAMARGO, 2006 p. 127), com um forte viés conservador. As eleições de 1884, sob as leis da nova constituição promulgada em 1880, conduziram à presidência o segundo maior proprietário de negócios em minas de prata no país, Gregório Pacheco, tendo como vice-presidente o advogado das empresas mineiras, Mariano Baptista. Este resultado eleitoral confirmou a instauração da oligarquia conservadora no poder, que durou até 1899, e teve durante este período somente presidentes ligados aos negócios da mineração (KLEIN, 2003 p. 153). Neste período, os investimentos governamentais e as políticas adotadas estavam fortemente ligadas à viabilização da produção e exportação da prata, com a infraestrutura do país sendo pensada e desenvolvida com este fim, visto que a oligarquia conservadora compunha ao mesmo tempo a elite política e econômica boliviana.

Nesta fase, a prata estava voltando a ser protagonista no cenário político e econômico boliviano, agora não mais em Caracoles no litoral, mas em Sucre e Potosí, sendo necessários os investimentos em infraestrutura e tecnologia para que a prata chegasse ao mercado internacional. No entanto, a condição econômica precária do país não permitia realizar tais obras a partir dos cofres do Estado. A solução encontrada foi a abertura para o capital externo chileno e europeu, que alocou investimentos na Bolívia com a exigência pelos investidores que se buscasse a estabilidade política no país, para garantir a segurança dos investimentos (KLEIN, 2003 p. 145). A prata passou a ser explorada através da *Compañía Huáscar*, cujo proprietário era o boliviano Aniceto Arce, em sociedade com um grupo de ingleses. Também estava no negócio a *Compañía Guadalupe*, que pertencia a Gregório Pacheco, associado a empresários chilenos desde 1870 nos negócios mineiros, além do empresário boliviano Severo Fernandez Alonso. A estabilidade política aconteceu, facilitada pela ligação entre os empresários da prata e a presidência da Bolívia, pois Arce, Pacheco e Alonso foram presidentes entre 1880 e 1899, ao mesmo tempo em que eram os maiores proprietários de minas de prata em Potosí e Sucre. Nas palavras de Chiavenato, “esses três grandes industriais das minas de prata tiveram a tarefa de organizar o país vencido [na Guerra do Pacífico] para que o imperialismo anglo-chileno continuasse sua espoliação” (CHIAVENATO, 1981 p. 52).

A oligarquia da prata teve seu auge em 1890 quando o preço e o volume das exportações encontraram seu ápice. A partir daí os preços da prata começaram a entrar em queda, assim como a sua disponibilidade na Bolívia, erodindo também o poder político dos empresários/políticos. Concomitantemente, aumentava a demanda por estanho e, em

consequência, a sua produção na Bolívia, abrindo espaço para a ascensão de uma nova oligarquia ligada à exploração do estanho (KLEIN, 2003 pp. 145-155). Fundamental para o fim do regime conservador dos barões da prata foi a Revolução Federalista em 1899, quando indígenas e camponeses se mobilizaram contra a aplicação das medidas adotadas pela *Ley de Ex-vinculación*, que restringia os direitos dos indígenas nas terras agrárias comunitárias, fato que ocorreu no mesmo período em que a o grupo liberal da oligarquia, representado pelos proprietários das minas de estanho, articulavam-se para tirar do poder os oligarcas conservadores da prata (CAMARGO, 2006 p. 128). As forças indígenas e campesinas – que buscavam a preservação da herança comunitária andina – lideradas por Zárate Willka, se uniram à oligarquia liberal – que lutava por uma maior distribuição do poder que estava concentrado nas mãos dos conservadores – liderada por José Manuel Pando Soares, formando uma aliança que lutou por quatro meses contra as forças armadas do governo. Em 10 de abril de 1899, na Batalha de Segundo Crucero, as forças oficiais foram derrotadas e, em 12 de abril de 1899, o presidente Severo Fernández Alonso Caballero deixou o cargo, finalizando assim o período de governo da oligarquia conservadora, iniciando o período da oligarquia liberal, comandada pelos empresários ligados à produção de estanho, mas sem a participação efetiva dos indígenas nas instituições políticas, a despeito do papel destes na revolução de 1899. Laurence Whitehead interpreta este acontecimento como um conflito que na prática foi entre a elite liberal de La Paz e a conservadora de Sucre pela disputa do poder. Para os indígenas e campesinos não fez mais do que prepará-los para outras ações futuras de larga escala, sem ter, no entanto, nenhum significado do ponto de vista prático e imediato em 1899 (WHITEHEAD, 2002 p. 105).

A fase que se iniciou no alvorecer do século XX seguiu uma lógica histórica presente desde os seus primórdios na dinâmica da política e da economia boliviana, qual seja, a exploração de recursos minerais primários com forte participação do capital estrangeiro e governos que predominantemente não tomavam medidas para mudar esta condição, pois estavam envolvidos nos negócios. A partir de 25 de outubro de 1899, quando José Manuel Pando Soares assumiu o poder como presidente boliviano, iniciou-se a era do estanho, sem restrições aos investimentos estrangeiros, abrindo-se novamente à participação de empresários europeus, chilenos e, nesta fase, também capitalistas dos EUA (KLEIN, 1992 p. 216). O centro decisório político e econômico, que no período da oligarquia conservadora da prata foi o eixo Sucre-Potosí, mudou para La Paz com a ascensão dos liberais, que realizaram a revolução defendendo ideias federalistas, mas ao chegarem ao poder não somente eliminaram da cena política as forças indígenas, como também abandonaram o discurso e a ideologia federalista.

Implantou-se um regime centralizado e profundamente dominado pelos grandes produtores do estanho, que direcionou todas as forças do Estado para completar a ferrovia que concederia acesso a Arica e para modernizar regiões ligadas à produção do estanho, como Oruro e Potosí.

A centralização das atenções, inclusive geograficamente, à região do altiplano, levou a oligarquia liberal, que era totalmente favorável a relações amistosas com o vizinho Chile, a voluntariamente abandonar o restante do território nacional e as tradicionais posições estatais nas relações internacionais, tal como o cuidado com as fronteiras. As consequências destas atitudes foram dois importantes acontecimentos na política externa boliviana no período, que culminaram em dois tratados que significaram perdas territoriais ao país. Um deles foi o Tratado de Paz e Amizade, que entregou definitivamente em 1904 a costa do Pacífico ao Chile, e o outro foi a perda da região do Acre para o Brasil.

Para Herbert Klein, a perda da região do Acre foi a primeira grande consequência negativa para a Bolívia da política centralizadora da oligarquia liberal, pois ao cobrar impostos dos brasileiros que produziam látex no território boliviano do Acre, os produtores protestaram e o Brasil entrou em conflito com a Bolívia, saindo vencedor e anexando o Acre ao território brasileiro (KLEIN, 2003 p. 161). Alipio Vega destaca que o conflito no Acre ocorreu porque o látex extraído da Bolívia estava sendo contrabandeado para o Brasil pelos rios Acre e Madeira e vendido como borracha brasileira. Diante disto, o governo boliviano instalou um posto alfandegário para taxar o látex e evitar o contrabando, gerando revolta dos seringueiros brasileiros, que iniciaram um movimento separatista (VEGA, 1984 p. 295). Fanny Abregú aponta que, durante os governos bolivianos liberais do início do século XX, a redefinição geográfica das prioridades governamentais e da elite mineira implicou na consolidação dos acordos internacionais que levaram à perda de mais de 550.000 Km<sup>2</sup> de território, incluindo a região do litoral e o Acre (ABREGÚ, 2008).

Porém, a situação do Acre foi ainda mais abrangente e não foi resolvida somente com um conflito bélico. Na realidade, desde o final do ano de 1877, houve em direção ao Acre uma intensificação da migração de brasileiros para trabalhar na produção do látex, semelhante ao que ocorreu com os chilenos na região litorânea antes da Guerra do Pacífico. Este látex era exportado pelo rio Amazonas, território brasileiro, e o estado do Amazonas recebia impostos sobre o produto, o que gerou protestos também do governo estadual quando o governo boliviano determinou a cobrança dos impostos. Ademais, a Bolívia assinou em 1901 um protocolo junto ao *Bolivian Syndicate* – consórcio formado pelas empresas *Cary & Withridge*, *United States Rubber Company* e *Export Lumber*, todas sediadas nos EUA – no qual cedia por 30 anos a

plenitude de um governo civil no Acre, com o direito de formar tropas policíacas e forças armadas, o que gerou inquietação no governo brasileiro, até porque era o período em que vigorava a política externa do *Big Stick* nos EUA (BANDEIRA, 2000). A resolução da questão do Acre se deu com o Tratado de Petrópolis em 1903, após enfrentamentos armados e intensas negociações que envolveram o *Bolivian Syndicate*, os governos do Brasil e da Bolívia, tendo como observador e colaborador o governo dos EUA, resultando na passagem do território do Acre para o Brasil. No entanto, apesar da simplicidade da abordagem de Herbert Klein sobre a questão do Acre, a sua afirmativa de que o resultado final para a Bolívia – a supressão de mais uma parte de seu território – teve como uma das causas a pouca atenção dada pela oligarquia liberal à região amazônica é bastante plausível, no que concorda Alípio Vega (VEGA, 1984 p. 298). Além disto, o caso demonstra o nível de liberalização pelo qual passava a economia boliviana, com o capital externo encontrando espaço em todos os setores.

Esta abertura de mercado também acontecia no setor mineral, sobretudo na exploração do estanho. Dentro deste contexto competitivo, três empresários emergiram como dominantes na exploração deste minério: Simon Patiño, Carlos Aramayo e Moritz Hochschild.

Simon Patiño, natural de Cochabamba, foi o mais poderoso dos três barões do estanho. Membro de uma família de artesãos, teve sua primeira participação como investidor em uma mina de estanho de Potosí em 1894 e anos mais tarde adquiriu a totalidade da mina. Em 1900 encontrou a mina La Salvadora, uma das maiores reservas de estanho da Bolívia, e, em 1905, esta já era a maior fonte de extração do mineral no país, com máquinas modernas e técnicos estrangeiros na operação. Na década de 1920, Patiño passou a investir em empresas europeias de refino de minerais, controlando as empresas bolivianas e residindo na Europa e EUA (KLEIN, 2003 pp. 158-159).

Durante as duas primeiras décadas do século XX, os líderes dos grupos econômicos estavam preocupados em exercer influência direta na política, efetuando pessoalmente as manifestações com o intuito de atender seus interesses. Desde a fase do domínio da oligarquia conservadora, criou-se uma classe de advogados e técnicos preparados para exercerem atividades políticas, suficientemente numerosa para conduzir os assuntos de governo. Na fase liberal, estes advogados e técnicos foram inseridos nos cargos políticos decisórios, criando um governo de políticos profissionais que trabalhavam em função dos barões do estanho, os detentores de fato do poder na nação boliviana. Com este grupo de políticos atendendo as suas necessidades no campo político, os barões puderam se dedicar integralmente à tarefa de manter o domínio das minas de estanho, justamente no período em que mais aumentava a quantidade



de empresas estrangeiras interessadas em investir na mineração, atraídas pela política de livre mercado. Na visão de Fanny Abregú, foi a fase em que um poder estanífero supra estatal definiu a seu gosto o destino do país (ABREGÚ, 2008 p. 19). Com isto, na década de 1920, Patiño, Aramayo e Hochschild chegaram a dominar cerca de três quartos da produção estanífera na Bolívia, principalmente depois que Patiño comprou a Compañia Chilena Llallagua (CHIAVENATO, 1981 pp. 53-55). Ocorreu, inclusive, algo incomum na América Latina: o capital nacional exercendo a hegemonia em uma área destinada à exploração e exportação, à frente dos investidores externos.

De 1899 até 1920, todos os presidentes bolivianos foram provenientes do grupo da oligarquia mineiro exportadora. Para as eleições de 1920, no entanto, emergiram outros grupos na disputa pelo poder político, em parte influenciados pela agitação do pensamento marxista europeu a partir de 1917, mas principalmente pela influência do crescimento econômico do período oligárquico, tanto conservador como liberal, que beneficiou apenas a certos grupos da elite e mais tarde começou a afetar outras camadas da sociedade. Os gastos estatais da renda mineira e empréstimos junto a órgãos internacionais, destinavam-se a cobrir gastos fiscais, fortalecer a defesa nacional e manter o aparato burocrático que favorecia o regime (ABREGÚ, 2008 p. 20). Como consequência, começaram a haver conflitos de terras, revoltas indígenas e formação das primeiras organizações trabalhistas (KLEIN, 1992 p. 222). Somando-se a isto, o declínio do preço internacional do estanho a partir de 1920 e o interesse dos EUA no ainda inexplorado petróleo boliviano, criou-se um novo quadro que não mais elegeu um presidente liberal da oligarquia mineiro exportadora do estanho, mas levou ao poder um presidente republicano, Bautista Saavedra Mallea, marcando um novo tempo na política da Bolívia.

O início do período republicano coincidiu com o final da primeira guerra mundial, quando as potências europeias que tradicionalmente tinham grandes empresas investindo na Bolívia, encontravam-se em crise e tinham suas atenções voltadas para a reconstrução europeia no pós-guerra. Com isto, os EUA, que eram credores dos europeus, iniciaram sua expansão capitalista sobre a América Latina, inclusive sobre o petróleo boliviano. Os investimentos norte-americanos na Bolívia, que em 1912 eram de USD 10 milhões, em meados da década de 1920 chegaram a superar os USD 100 milhões, com grande parte voltada para investimentos relacionados à área do petróleo (ALMARAZ Paz, 2009 p. 101). Em 1921, foi fundada a *Standard Oil Company of Bolívia*, a partir da fusão e compra de outras empresas menores, sendo composta em sua totalidade por capital norte americano. A empresa recebeu concessões para exploração de petróleo, o que gerou uma intensa oposição ao governo do presidente Bautista

Saavedra Mallea e a *Standard Oil* passou a ser o alvo tanto da direita tradicional, ligada à exploração do estanho, como dos nascentes movimentos políticos de esquerda. Assim, a *Standard Oil* foi o baluarte da defesa de uma nova ideologia contrária às concessões ao capital externo: o nacionalismo econômico (KLEIN, 2003 p. 167).

Em 1923, Saavedra aumentou a taxaço sobre a produço de estanho, o que levou Carlos Aramayo a deslocar seu capital de USD 4,7 milhões para a Suíça, fundado a *Aramayo Mines de Bolive Company*, enquanto que Patiño fundou em Delaware, nos EUA, a *Patiño Mines and Enterprises Consolidated Incorporated* e transferiu um capital de USD 25 milhões (LLORENTE Soliz, 2012). Até este período, os interesses dos grandes industriais do estanho estavam harmonizados com a distribuço do poder político interno e com as pretensões das grandes potências mundiais, mas, desde a década de 1920, os interesses petroleiros passaram a disputar o protagonismo da economia e da política boliviana (CHIAVENATO, 1981 p. 65). Todos estes fatores, juntamente com a dificuldade causada pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, o declínio da coesão republicana no governo boliviano, o incipiente surgimento de organizaçoes trabalhistas e o descontentamento dos indígenas e camponeses com a legislaço sobre a terra, levou a Bolívia a outro momento crucial de sua história: a Guerra do Chaco.

#### 2.2.5 A Guerra do Chaco

A Guerra do Chaco foi um conflito entre Bolívia e Paraguai pela disputa da região do Chaco Boreal, ocorrido entre os anos de 1932 e 1935, que teve como resultado mais uma perda territorial para a Bolívia, assim como foram os episódios da Guerra do Pacífico e do conflito no Acre. Tal como na Guerra do Pacífico, o que interessa para este estudo não é a guerra em si em seus aspectos bélicos, mas os interesses envolvidos e as consequências do conflito para a Bolívia. Neste sentido, este evento envolveu interesses externos, com participaço de outros Estados como Brasil e Argentina, além de empresas multinacionais como a *Standard Oil* e a *Royal Dutch Shell*. No âmbito interno, houve a participaço dos militares que tiveram as tropas adensadas pela participaço de camponeses, indígenas e por membros das classes urbanas, que se envolveram no conflito por diferentes motivaçoes, mas fizeram parte de uma única força de combate, que uniu componentes tanto do altiplano como da região oriental.

A versão predominante sobre as causas da Guerra do Chaco é de que as empresas petroleiras instrumentalizaram os países beligerantes a disputarem a região pelas armas, com o apoio dos países vizinhos, por haver riquezas minerais em seu subsolo. De maneira mais

específica, interpreta-se com frequência como um conflito no qual “Paraguai e Bolívia lutavam pelo petróleo. Os paraguaios eram as armas da *Shell*, aliada também à Argentina. A Bolívia, as armas da *Standard Oil*, que teve também a ajuda do Brasil” (CHIAVENATO, 1980 p. 10), com a *Standard Oil* representando ainda os interesses imperialistas dos Estados Unidos e a *Royal Dutch Shell* traduzindo as pretensões da Grã-Bretanha.

Moniz Bandeira afirma que havia a certeza do Paraguai e dos diplomatas britânicos de que a *Standard Oil* exercia pressão sobre o governo dos EUA para que auxiliasse a Bolívia no conflito. No caso de êxito boliviano, o país poderia chegar mais facilmente ao Oceano Atlântico através do rio Paraguai, o que beneficiaria a *Standard Oil* no transporte do petróleo. Contudo, durante o conflito as atitudes da *Standard Oil* não confirmaram esta assertiva, visto que a empresa iniciou o desmonte de uma de suas refinarias ao início da guerra, para transferi-la para a Argentina – o que foi impedido pela Bolívia – e não forneceu combustível suficiente para as forças armadas bolivianas durante as hostilidades, cobrando o dobro do valor normalmente aplicado na comercialização da gasolina. O comportamento da *Standard Oil* em relação à Bolívia, de acordo com Moniz Bandeira, foi tão hostil e prejudicial que chegou a criar obstáculos para a mobilidade das tropas, sendo criticado até mesmo por Spruille Braden, então funcionário do governo norte americano, em ofícios por ele enviados ao Departamento de Estado dos EUA (BANDEIRA, 1998).

Sobre a *Royal Dutch Shell*, também não havia, conforme Bandeira, evidências de influência decisiva desta na eclosão do conflito, nem mesmo de interesse específico da Grã-Bretanha de que o Paraguai obtivesse a vitória. Os britânicos exportavam grandes quantidades de armas, munições e aviões para o Paraguai e para a Bolívia, financiados por bancos europeus. Assim, para Moniz Bandeira, a questão do petróleo foi fundamental para a ocorrência da Guerra do Chaco, mas não é fonte suficiente de explicação afirmar que a situação foi manejada a gosto das empresas multinacionais (BANDEIRA, 1998). Chiavenato concorda com Moniz Bandeira que a Guerra do Chaco não pode ser reduzida à explicação simplista da manipulação por parte de duas corporações do petróleo – *Standard Oil* e *Shell* – de seis países envolvidos direta ou indiretamente no conflito – EUA, Grã-Bretanha, Argentina, Brasil, Paraguai e Bolívia – para atender seus interesses. Mais que isto, a Guerra do Chaco precisa ser interpretada analisando a natureza e o contexto das sociedades paraguaia e boliviana, entendidas dentro do contexto das contradições políticas e sociais destes povos (CHIAVENATO, 1980 p. 10).

Para os objetivos deste texto, a questão do petróleo como elemento central no conflito serve para demonstrar como o Chaco, não foi uma situação nova na Bolívia. A Guerra do

Pacífico acabou com a perda do território costeiro para o Chile, onde empresas inglesas e chilenas exploravam prata e salitre. O conflito no Acre finalizou com a perda da região amazônica para o Brasil, onde o capital estadunidense explorava a borracha. No caso do Chaco, o final do conflito se deu com a perda do Chaco Boreal para o Paraguai, região onde havia interesses de uma empresa britânica e outra dos EUA, com este conflito representando mais um exemplo de um episódio que se repete na história boliviana. Para Whitehead, a derrota no Chaco cristalizou a desintegração do país, vitimado pelas tendências dinâmicas dos países vizinhos, transformando a Bolívia um Estado tampão, empobrecido e enclausurado (WHITEHEAD, 2002 p. 106).

Não obstante, se forem analisadas as circunstâncias – a natureza e o contexto da sociedade boliviana, entendida dentro da complexidade das contradições políticas e sociais daquele período (CHIAVENATO, 1980) – a Guerra do Chaco apresentou uma nova situação, na qual participaram novas forças que, anos depois, na Revolução de 1952, foram de grande importância e influência na política do país. A Guerra do Chaco foi o evento no qual iniciaram-se as coligações de forças que culminaram com a revolução menos de duas décadas depois.

Vivian Urquidi trata a Revolução de 1952 como o grande momento constitutivo da história contemporânea da Bolívia, cujas bases sociais foram formadas na Guerra do Chaco, “nas colunas do exército, onde camponeses, operários e setores urbanos nacionalistas se encontraram pela primeira vez” (URQUIDI, 2007 p. 35). Destes setores urbanos, parte deles era de escritores que compunham o que ficou conhecido como *Generación del Chaco*, cujos trabalhos retratavam o antes, o durante e o depois da guerra. Um destes escritores foi Augusto Céspedes, que considerava que “*del Chaco no surgió una conciencia nacional, sino el desorden propicio para incurbarla*” (CAMARGO, 2006 p. 139). Julio Chiavenato destaca que através dos séculos os índios se submeteram a dominação e realizaram isoladamente algumas rebeliões violentas, que foram reprimidas com grau de violência maior ainda. A violência da repressão, que gerou ódio ao sistema, juntamente com as frequentes rebeliões e com a Guerra do Chaco, que concedeu experiência, auxiliaram no avanço das ideias revolucionárias que, mesmo que desesperadas ou deformadas, foram catalisadores da Revolução de 1952 (CHIAVENATO, 1980 p. 48). Dandler e Torrico, que analisaram as mobilizações camponesas na Bolívia, entendem que após a Guerra do Chaco as organizações sindicais definiram metas e reivindicaram de maneira contestatória os direitos dos trabalhadores junto ao Estado e aos patrões. A resposta mais frequente foi a repressão, tanto no campo como nas cidades ou nos

centros mineiros, o que denotou a crise do Estado e condensou a ideologia das lutas e mobilizações que levaram à Revolução de 1952 (DANDLER, et al., 1986 p. 137).

O fato é que desde o final da Guerra do Pacífico, estabeleceram-se na Bolívia governos reacionários, comandados pelas oligarquias da prata e do estanho, que permaneceram no poder até a Guerra do Chaco, embora desde meados dos anos 1920 tivessem que disputar a hegemonia econômica com o capital destinado ao petróleo. Durante todo este tempo, mais de meio século, a oligarquia manteve a massa afastada do processo político, através da alienação que evitava a criação de uma consciência política, instrumentalizando esta prática nas maiores cidades através de medidas que evitassem a sedimentação de uma classe média urbana. Nas áreas rurais, executava-se a contenção de movimentos indígenas tendo como principal ferramenta o exército que se tornou instrumento por excelência de qualquer movimento que pudesse significar conscientização política (CHIAVENATO, 1980 p. 10).

Além da repressão, utilizava-se a legislação como forma de manutenção do controle, utilizando-se o discurso do índio bárbaro que precisava ser civilizado, processo dentro do qual estava prevista a passagem da posse das terras indígenas para o Estado, política iniciada muitas décadas antes, desde os anos 1860. Após a derrota boliviana no Pacífico procedeu-se o ponto culminante de um processo de desestruturação iniciado em 1867, que levou à destruição de uma estrutura social que nem mesmo os incas ou os colonizadores espanhóis haviam realizado. Houve, através de meios legais, a supressão do sistema de terras comunitárias, que fortalecia o Estado através das comunidades agrárias, mas não era bem visto pelos latifundiários, que a partir de 1880 passaram a compor as cadeiras legislativas bolivianas juntamente com os proprietários das minas (CHIAVENATO, 1981).

Esta foi a política agrária tanto da oligarquia conservadora (1880-1899), como da oligarquia liberal (1899-1920), que não foi alterada pelos governantes do período republicano, de 1920 até a Guerra do Chaco. Esta política favoreceu o fortalecimento de lutas indígenas reivindicando a devolução das terras comunais aos índios. Estas insurreições fizeram ressurgir a consciência étnica que foi enfraquecida na segunda metade do século XIX, desde o governo de Mariano Melgarejo até Narciso Campero, que retornava dando aos indígenas uma nova força para lutar de maneira organizada pela restauração do *status quo* comunitário. Exemplo disto foi a constituição da *Liga de Defensa Pro India*, em La Paz, instituição que comandou uma série de motins e insurgências entre 1924 e 1927, chegando a realizar uma insurreição que contou com mais de 12.000 indígenas aymarás e quéchuas. Esta manifestação, em particular, apesar de ter sido reprimida pelas forças oficiais, demonstrou que era possível formar uma grande aliança

indígena envolvendo diversas etnias (LA PEÑA, 1997 pp. 211-212), ou seja, foi um claro exemplo da tomada de consciência e da mobilização de uma nova força. Esta foi a característica dos indígenas recrutados pelos militares para a Guerra do Chaco, um índio que começava a se dar conta da realidade em que vivia e do que era possível fazer para mudar o quadro político que não lhe era favorável.

Os trabalhadores urbanos bolivianos no final dos anos 1920 também se organizavam para se posicionar em casos de discordância com o governo ou com as elites econômicas, realizando manifestações que, assim como com os índios, o governo reprimia severamente. A partir de 1930, o governo começou a ter dificuldade para enfrentar uma oposição cada vez mais densa e organizada, em uma fase de crise econômica, estando ainda às vésperas de uma guerra. Surgiram manifestações políticas marcadas pelo discurso de classe.

Antes e durante a Guerra do Chaco, houve algumas correntes extremistas como o movimento Tupac Amaru, liderado por Tristán Marof, que foi a mais radical destas movimentações e que propunha uma revolução agrária e anti-imperialista, cujo lema era “*tierras al indio, minas al Estado*” (WHITEHEAD, 2002 p. 112). Estes movimentos mais radicais geravam incertezas no governo republicano e na oligarquia, mas não possuíam um centro organizador, perdendo-se em suas ações práticas e também em sua ideologia, mas deixando evidente um latente potencial explosivo, assim como ocorria com os movimentos indígenas que lutavam pela posse da terra. A partir de 1931, começaram movimentos de trabalhadores mineiros nos dois maiores centros de recrutamento de obreiros para esta atividade, Oruro e Potosí, com comícios que criticavam o governo e se apropriavam do discurso anti-imperialista do Tupac Amaru (CHIAVENATO, 1980 p. 49). Quando a Guerra do Chaco teve início, o discurso voltou-se também contra o conflito e as primeiras derrotas da Bolívia no campo de batalha fortaleceram os movimentos socialistas, que se tornaram a vanguarda de um novo pensamento político. Estes movimentos assumiram como grande bandeira de luta a reivindicação junto aos governantes da nacionalização da *Standard Oil* e da empresa de distribuição de energia Bolivian Power Company (CHIAVENATO, 1981 pp. 94-95).

Desde antes da guerra, o governo e as elites econômicas perceberam a fragilidade do regime causada pela crise econômica mundial, bem como os riscos dos efeitos perturbadores que a experiência das movimentações das massas poderia gerar (WHITEHEAD, 2002 p. 112). Durante o conflito contra o Paraguai, o governo boliviano conseguiu controlar relativamente os grupos contrários, pois devido à decretação de estado de sítio, houve amparo legal para prender

e exilar os líderes insurgentes, ainda que temporariamente. Além disto, parte dos indígenas, camponeses e trabalhadores das minas formaram as fileiras do exército na guerra.

A Guerra do Chaco, iniciada em 15 de junho de 1932, teve seu último conflito bélico em junho de 1935 e depois disto foi travada no campo das negociações diplomáticas, que culminaram com um tratado de paz, assinado em Buenos Aires em 1938, com o Paraguai ficando com cerca de 75% do território em disputa. Após o final das hostilidades, em 1935, a *Shell* continuou operando no Paraguai, o mesmo ocorrendo com a *Standard Oil* na Bolívia.

Quanto aos movimentos socialistas, indígenas, camponeses e dos trabalhadores mineiros, durante a guerra realizaram o trabalho de conscientizar ao máximo possível a população sobre o *modus operandi* da espoliação que ocorria na Bolívia, enquanto que nas linhas de batalha era difundida a ideia de que a velha Bolívia da oligarquia deveria ser “enterrada no sangue no Chaco”, dando lugar a uma nova nação. A ideia não deu certo imediatamente, mas se revelou como um fator de influência que mostrou seus frutos na Revolução de 1952 (CHIAVENATO, 1980 p. 56) e na nacionalização da *Standard Oil*.

#### 2.2.6 A conjuntura Pós-Guerra do Chaco e a nacionalização da *Standard Oil*

Quando foi iniciada a Guerra do Chaco, o presidente era Daniel Salamanca Urey, eleito através de uma coligação que uniu os membros da elite econômica e política boliviana, mais precisamente os conservadores, que governaram no período de 1880 a 1900, os liberais, que comandaram o executivo de 1900 a 1920, e os republicanos, que estavam no poder desde 1920 até a guerra. O presidente Salamanca era do Partido Republicano Genuíno e tinha como vice-presidente o liberal José Luis Tejada Sorzano, em um governo que também possuía estreitas relações com os militares, que ganharam novos contornos por ocasião da guerra contra o Paraguai. Além das oligarquias tradicionais e dos militares, o cenário político apresentava ainda os movimentos socialistas como a *Liga de Defensa Pro India* e o *Movimiento Tupac Amaru* com forte ação política através de mobilizações sociais, tornando as questões políticas ainda mais complexas, pois demandavam espaço para constituírem partidos políticos, ou seja, para institucionalizar a luta por suas demandas e interesses. Antes do final da guerra, devido a desentendimentos com os militares, Salamanca renunciou ao cargo e o vice Tejada Sorzano assumiu o governo em dezembro de 1934, ficando no cargo por pouco mais de dezessete meses.

Durante seu governo, preocupou-se em tomar medidas que levassem ao final da guerra e sofreu pressão de militares e dos grupos políticos mais à esquerda para que nacionalizasse a

*Standard Oil*, que era vista por estes grupos de pressão como a grande causadora da guerra. Havia, no entanto, uma relutância dos grupos ligados à oligarquia mineira exportadora em expropriar os bens da empresa petrolífera, visto que significaria uma medida que iria contra os princípios de livre mercado, defendidos por este grupo e que vigoravam no país desde o fim da Guerra do Pacífico.

Tejada realizou a ameaça de nacionalizar a *Standard Oil*, mas não teve tempo para concretizá-la. O presidente também sofreu com a vinculação de seu nome ao grupo político que decretou a guerra e que enviou soldados a uma batalha para a qual sabiam que estava perdida. De fato, Tejada fazia parte do gabinete que decretou guerra ao Paraguai em 18 de julho de 1932, momento no qual os militares mostraram-se contrários à medida por considerarem que as forças armadas do país não estavam preparadas para uma ofensiva e que a guerra não estava de acordo com os interesses nacionais (KLEIN, 2003 p. 178). Os comandantes militares somente aceitaram iniciar os combates após o presidente Salamanca assinar um documento em que declarou estar ciente da situação, isentando os chefes militares de qualquer responsabilidade por consequências negativas na guerra. Por tudo isto, Tejada era visto como participante da decisão política que levou irresponsavelmente a Bolívia à guerra. Em maio de 1936, tendo à frente os coronéis José David Toro Ruilova e German Busch Becerra, os militares quebraram a ordem constitucional, retirando Tejada do poder e levando Toro ao posto de presidente.

O governo de Toro foi marcado por dificuldades econômicas em decorrência da Guerra do Chaco e da crise econômica mundial iniciada em 1929, além de complicações políticas advindas dos grupos da oligarquia que se mobilizavam para tentar restabelecer a ordem política de antes da guerra e dos grupos radicais reformistas, que demandavam alterações profundas para levar adiante um sistema de governo comandado pelos trabalhadores. Esta era a ordem do dia para os jovens oficiais da geração do Chaco, como foram chamados os veteranos da guerra que assumiram posições políticas após 1935, liderados por Toro e Busch que, apesar das dificuldades e diante da necessidade de levar adiante o projeto político denominado Socialismo Militar, criaram em dezembro de 1936 a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), instituição gerada com o propósito de ser o ente governamental de operação e desenvolvimento da cadeia de exploração e produção de hidrocarbonetos. Quanto à organização dos trabalhadores mineiros, um fato importante foi a fundação da *Confederación Sindical de Trabajadores de Bolívia* (CSTB), que entre 1936 e 1952 tentou ser o instrumento dos trabalhadores no atendimento de seus interesses, mas encontrou dificuldades devido a disputas internas e discordâncias com os sucessivos governos, o que não permitiu à CSTB apresentar-se



nos seus dezesseis anos de existência como uma unidade representativa, mas como uma arena de disputa entre grupos ideologicamente discordantes (ALEXANDER, 2005 pp. 42-44). Em relação à nacionalização, o governo de Toro foi marcado por levar adiante a expropriação, cuja ameaça havia sido feita por Tejada.

Em 13 de março de 1937, o presidente Toro decretou o confisco de todos os bens da *Standard Oil* na Bolívia, passando-os imediatamente para a administração da YPFB. Entretanto, o governo boliviano não logrou obter os mapas de prospecção, que indicavam a localização das jazidas petrolíferas no território boliviano e que haviam sido produzidos pela *Standard Oil*, essenciais para os trabalhos de exploração do petróleo (CHIAVENATO, 1981 pp. 68-72). Com a estatal YPFB comandando a cadeia do petróleo, o Estado passou a agir ativamente no mercado, quebrando o tradicional *laissez-faire* da economia boliviana vigente, pelo menos, há cinco décadas. Embora tenha realizado a principal demanda dos grupos que o apoiaram na tomada do poder, o presidente Toro tomou algumas atitudes que descontentaram o grupo dos jovens oficiais da Geração do Chaco, principalmente German Busch.

A discordância entre Toro e os demais oficiais residia no fato de que o presidente procurava resolver conflitos políticos atendendo às demandas de todas as facções que de alguma forma exerciam pressão na arena política, desde os radicais de esquerda até o mais extremo conservadorismo de direita. Exemplo disto foi o afastamento dos radicais socialistas de postos do Ministério do Trabalho para satisfazer ao empresariado, assim como a proposição da revisão da carta constitucional para atender às aspirações dos radicais socialistas que conclamavam por reformas políticas. Insatisfeitos com o regime adotado, Busch e o oficialato descontente declararam que estavam impacientes com o perfil do governo de Toro e apresentaram um voto de “não confiança” na maneira como estavam sendo conduzidos os assuntos políticos no país (KLEIN, 2003 pp. 189-190). Em julho de 1937, Busch anunciou que o estamento militar não mais apoiava o governo de Toro e em seguida o presidente renunciou, pressionado pelos militares, com German Busch assumindo a presidência.

O governo de Busch teve como uma de suas medidas mais importantes a elaboração de uma nova constituição, na qual houve uma mudança na questão dos direitos das pessoas e dos trabalhadores, representando uma resposta às organizações sociais e trabalhistas que pediam uma legislação que atendesse aos seus direitos (ABREGÚ, 2008 pp. 20-21), encontrando-se nesta constituição, pela primeira vez, explicitamente os temas de caráter social. O trabalho e o capital como fatores de produção, de acordo com o artigo 121, passam a desfrutar da proteção do Estado, retirando a ênfase do capital como fator a ser respeitado em seu direito de

propriedade como consta nos textos das constituições anteriores. Também de grande importância foram os artigos 125 e 126 que garantiam o direito de livre associação profissional e sindical, além do direito de greve como meio de defesa dos trabalhadores (BOLÍVIA, 1938). Todavia, Busch sofreu as mesmas pressões que Toro havia enfrentado, tanto dos setores conservadores que queriam o retorno do *status quo* anterior à guerra, como dos setores reformistas que apontavam para a necessidade de se passar aos trabalhadores o comando do Estado. Diante deste contexto, em abril de 1939 o presidente determinou a proibição do funcionamento de partidos políticos, cancelou as eleições e decretou nula a constituição de 1938, passando a governar de forma ditatorial. Os novos direitos trabalhistas, inéditos na constituição boliviana, foram preservados, sendo regulamentados pela Lei Geral do Trabalho de maio de 1939 ou *Código del Trabajo* (BOLÍVIA, 1939), conhecido como Código Busch.

Outro ato de grande importância de Busch foi o decreto, em 7 de junho de 1939, que determinou que todos os valores provenientes das exportações de estanho deveriam ser depositados no Banco Central da Bolívia e a partir dali seriam convertidos em títulos do tesouro para poderem ser enviados ao exterior, não podendo mais serem depositados diretamente em bancos estrangeiros. O artigo 38 do decreto estipulava que em casos de não cumprimento da determinação, as pessoas responsáveis seriam julgadas por crime de alta traição à Pátria e as empresas poderiam sofrer intervenção estatal em sua administração (BOLÍVIA, 1939b). Em 10 de junho de 1939, em pronunciamento por rádio, o presidente afirmou que o objetivo da medida era buscar a independência econômica da nação e fortalecer os pequenos produtores mineiros, o que significou uma afronta aos interesses dos grandes produtores, principalmente os barões Patiño, Aramayo e Hochschild, que dominavam o mercado boliviano de estanho (KLEIN, 1968 pp. 364-365). Busch morreu durante a sua presidência, em 23 de agosto de 1939. Em seu lugar, assumiu o general Carlos Quintanilla Quiroga que, devido à necessidade de recuperar a confiança dos interesses estrangeiros por motivo das dificuldades econômicas, rescindiu o decreto de Busch de 7 junho de 1939, atendendo às pressões dos industriais do estanho. Também restaurou a ordem constitucional quando declarou, em 6 de outubro de 1939, a vigência da constituição de 1938. O curto período de Quintanilla no poder, pouco mais que sete meses, marcou o fim do socialismo militar e a gestão de seu sucessor marcou o retorno da oligarquia ao poder.

Nas eleições de 1940, sagrou-se vencedora uma coalizão denominada Concordância, formada pela velha elite política e econômica, que agregou forças em torno do candidato Enrique Peñaranda, um general de ideologia política conservadora, que não fazia parte do grupo

dos jovens coronéis do Chaco e que possuía boa reputação perante os proprietários de minas e seus aliados políticos, tanto liberais, como republicanos. Era também considerado pelos grupos que criticaram a participação boliviana na Guerra do Chaco, assim como Tejada, como um dos envolvidos que decretou a guerra, mas não sofreu as suas consequências. Contudo, operou medidas que pareceram dar-lhe um caráter de governo neutro, visto que manteve a vigência da constituição de 1938, também teve atitudes de servilismo aos proprietários das minas de estanho e aos EUA (WHITEHEAD, 2002 pp. 119-124), em uma tentativa de operar, da maneira como fosse possível, as questões de política interna e os temas de política externa em tempo de crise econômica.

No governo Peñaranda, a resolução da questão pendente com a *Standard Oil* foi resolvida após quatro anos de embates entre a companhia e os sucessivos governos bolivianos, com os EUA necessitando de provisões de estanho devido à II Guerra Mundial e com a Bolívia podendo ser sua fonte fornecedora, a situação se resolveu com a indenização à *Standard Oil* no valor de USD 1,5 milhão, condicionado à entrega dos mapas de prospecção, o que a empresa inicialmente não aceitou. Sob pressão do Departamento de Estado dos EUA, que tinha o receio de que a Bolívia pudesse fornecer o minério para a Alemanha, a *Standard Oil* aceitou a proposta do governo boliviano, liquidando assim a questão (CHIAVENATO, 1981 pp. 71-72).

Pouco antes da Guerra do Pacífico, o governo boliviano havia ordenado o confisco dos bens das empresas exploradoras do salitre na região de Antofagasta, o que poderia ter sido a primeira expropriação da história boliviana. Quase sessenta anos depois, a situação se repetiu com os mesmos elementos: riquezas minerais, empresa estrangeira e uma guerra. A diferença no imbróglio que envolveu a *Standard Oil* em 1937, foi que no caso do salitre, a ameaça de nacionalização foi uma das consequências da guerra e não foi executada de fato, enquanto que no caso do petróleo o fim do conflito com o Paraguai foi um catalisador para o confisco dos bens da empresa.

### 3 FORMAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE

Este capítulo destina-se a apresentar a fase em que surgiram os grupos de interesse que são objeto de estudo neste trabalho, desde os anos 1940 até 2005. Cabe ressaltar que os camponeses indígenas possuem grupos organizados desde o período pré-incaico, ou seja, não surgiram na história no período de tempo compreendido neste capítulo. Da mesma forma, os trabalhadores mineiros, desde a fase da colônia, se organizavam contra os opressores espanhóis e se confundiam em termos de grupos de interesse com os indígenas, afinal, os trabalhadores mineiros coloniais eram ao mesmo tempo indígenas. Os cocaleiros, da mesma forma, existem desde que existe a folha de coca e de um ponto de vista antropológico é quase impossível detectar a sua origem. O que se realiza neste capítulo, é uma abordagem destes grupos a partir de um período em que passaram a se organizar nos moldes em que se apresentaram como base de apoio eleitoral em 2005.

Assim, inicialmente é apresentado o período no qual os trabalhadores mineiros começaram a organizar-se em entidades representativas com força para exercer pressão sobre os entes políticos, destacando alguns confrontos ocorridos entre os mineiros e os governantes em virtude da defesa dos interesses por cada uma das partes. Também é demonstrado que em alguns casos foram realizadas políticas diferenciadas, como no governo de Gualberto Villarroel (1943-1946), que adotou medidas que favoreceram os indígenas, mas desagradaram os empresários que necessitavam de mão de obra. A seguir, é abordado o período da Revolução de 1952, um dos acontecimentos mais relevantes da história da Bolívia no século XX, que alterou as bases da política e trouxe definitivamente os trabalhadores mineiros para a cena política como um poderoso grupo de pressão. Nesta parte, é abordada a segunda nacionalização de recursos naturais ocorrida na Bolívia, além do alinhamento dos camponeses com os governos militares, em um pacto que durou até o final dos anos 1970, quando os indígenas camponeses passaram a se organizar como grupo de interesse de maneira sindicalizada, assim como os trabalhadores mineiros haviam feito décadas antes. Em seguida, discorre-se sobre o período contido desde o fim dos governos militares até o limiar da eleição do presidente Evo Morales, em 2005, fase em que emergem os cocaleiros como um grupo de interesse na Bolívia, ocupando importantes posições do contexto político e participando ativamente dos conflitos ocorridos nos primeiros anos do século XXI, por ocasião de divergências com as políticas de governo.

### 3.1 ORIGEM DOS GRUPOS DE INTERESSE MINEIROS E INDÍGENAS (1942-1952)

O governo do “socialismo militar”, da geração de jovens militares do Chaco, durou de maio de 1936 a agosto de 1939 e marcou uma fase em que se multiplicaram os movimentos nacionalistas, os discursos de esquerda e os agrupamentos com ideologias diferenciadas. Estes movimentos criaram nas massas bolivianas uma nova realidade, que não se apresentava antes da Guerra do Chaco. Em uma primeira visão, os governos de Toro (1936-1937) e Busch (1937-1939) podem parecer somente um hiato de pouco mais de três anos dentro do período de domínio das oligarquias que havia se iniciado em 1880, foi interrompida no “socialismo militar” (1936-1939), mas voltou na gestão de Peñaranda (1940-1943). Entretanto, apesar da volta do domínio da arena política pelos barões do estanho e seus aliados, a situação jamais voltou a ser como antes, pois passou a existir na Bolívia uma nova mentalidade nas classes médias e trabalhadoras, que criou compromissos políticos e produziu movimentos sociais, que existiam concomitantemente na maioria dos países latino americanos (KLEIN, 1968 p. 395), cada um com diferentes matizes. No caso boliviano, a década de 1940 foi marcada pelo fortalecimento do movimento obreiro, concentrado principalmente nos trabalhadores mineiros.

Deste contexto de mudanças, emergiram atores e ocorreram fatos de grande importância para a formação dos grupos que participaram ativamente na política boliviana nos anos seguintes. Pode-se destacar o surgimento de personalidades como Guillermo Villarroel e Victor Paz Estenssoro, que vieram a ser presidentes da Bolívia mais tarde; instituições como o *Movimiento Nacionalista Revolucionário* (MNR) – que se tornou um dos partidos políticos mais importantes da história do país – e a *Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolívia* (FSTMB), ambos como representantes dos movimentos trabalhistas. Ao mesmo tempo, os três grandes produtores do estanho seguiam concentrando a produção do minério com o crescente fornecimento de estanho pela Bolívia aos países aliados, por ocasião do avanço da II Guerra Mundial. Em 1942, o empresário Patiño controlava 47% da produção do estanho boliviano, Hochschild tinha 25% e Aramayo outros 7%, perfazendo 79% do total, gerando um lucro líquido maior do que toda a arrecadação fiscal do Estado (KNUDSON, 1970 p. 256).

Nesta conjunção de fatores, ocorreu um enfrentamento na mina de Cataví, de propriedade de Patiño, fato que alterou os ânimos e redirecionou as forças dos grupos emergentes de esquerda que combatiam nas diversas arenas a oligarquia do estanho. Este enfrentamento ficou conhecido como o Massacre de Cataví.

### 3.1.1 Do massacre de Catavi às eleições de 1944 – MNR e FSTMB

No âmbito da política externa, o início do ano de 1942 foi marcado pela execução da indenização por parte da Bolívia a *Standard Oil*, no mês de janeiro, e pela escalada das exportações de estanho aos países aliados na II Guerra Mundial. Na arena interna, o ano foi destacadamente o início de um período político dos mais dinâmicos da esquerda boliviana e dos movimentos obreiros, sobretudo a partir do momento em que passaram a ter influência significativa nas instituições políticas. Não obstante, o governo de Peñaranda procurava reprimir as atividades esquerdistas como greves ou manifestações trabalhistas, mas não demonstrava habilidade suficiente para controlá-las. Como estes movimentos se alastraram, indicando que passariam a formar novos partidos políticos para buscar o atendimento de seus interesses no congresso, o governo emitiu em abril de 1942 a *Ley de Seguridad del Estado*. Esta lei facultava-lhe o direito de arbitrariamente tomar medidas que fossem necessárias para suprimir qualquer ação que tivesse a tendência, direta ou indiretamente, de prejudicar o sistema social e o regime político constitucional vigentes, ou o regime econômico, e a propriedade privada, além de conceder a prerrogativa de instaurar ações contra agitadores e grevistas (KLEIN, 1968 p. 406). Esta medida foi entendida como atitude ditatorial e foi revogada em seguida, mas a imagem de um governo que estava contra os trabalhadores cristalizou-se e foi explorada pela esquerda nas eleições parlamentares de maio de 1942.

O pleito eleitoral de 1942 fortaleceu o grupo de partidos opositores ao governo, como o *Partido de Izquierda Revolucionária* (PIR), o *Partido Obrero Revolucionario* (POR), a *Falange Socialista Boliviana* (FSB), o *Partido Socialista Unificado* (PSU), o *Partido Socialista Obrero de Bolívia* (PSOB) e o *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), que obtiveram conjuntamente mais de 62% dos votos e passaram a exercer uma pressão parlamentar sobre o governo nunca antes ocorrida na Bolívia. Este avanço de forças políticas surgidas no seio das lutas antes, durante e depois da Guerra do Chaco, demonstram que os governos militares de Toro e Busch não foram um hiato, pois os grupos políticos atuantes no período do socialismo militar retornaram à luta política, desta vez, inseridos legalmente nas instituições e com o respaldo do eleitorado. É verdade que a parcela da população que tinha direito a voto era apenas uma pequena fração do total da população boliviana, mas o marcante nas eleições para o congresso em 1942 foi a alta proporção de votos nos partidos de esquerda concedidos pelas classes médias urbanas, brancas ou mestiças, mostrando que o movimento estava alcançando objetivos políticos que não se limitavam às causas obreiras ou aos campesinos e indígenas, que

não tinham direito a voto. Para Herbert Klein, a perda do controle do Congresso em 1942 para uma esquerda poderosa em capacidade de mobilização foi mais um ato que marcou a decadência e a destruição definitiva da velha ordem política na Bolívia (KLEIN, 1968 p. 408).

Com este cenário político, os trabalhadores mineiros colocaram-se na condição de um grupo de interesse de fato, fortalecidos por estarem representados no campo político parlamentar, tendo nas greves um de suas formas de manifestação. Em 1º de dezembro de 1942, eclodiram greves nas regiões mineiras de Potosí, Oruro, Llallagua e Cataví, reivindicando melhorias nas suas condições de trabalho e nos salários. Os trabalhadores recebiam em média USD 0,85 por dia de trabalho, sendo que cerca de dez mil dos 17.348 mineiros sindicalizados recebiam menos que USD 0,71 por dia. Uma das motivações para as mobilizações em 1942 foi que a *Metals Reserve Company*, empresa dos EUA, que adquiria o estanho boliviano, aumentou em um terço o valor pago pelo mineral e os trabalhadores queriam ser beneficiados em seus salários na mesma proporção. Além da questão salarial, reivindicavam também melhores condições de vida, visto que eram obrigados a viver em cabanas com piso de terra, sem água potável e sem banheiros, muitos deles em casas de uma única peça onde tinham que abrigar suas famílias. As condições de segurança no trabalho também eram inexistentes, o que levou entre 1935 e 1942, em Cataví, a que um em cada cinco trabalhadores ficasse temporariamente ou permanentemente incapacitado para o trabalho (KNUDSON, 1970). A legislação de 1920 exigia que as empresas mineiras com mais de 500 empregados mantivessem um hospital próprio, o que não ocorria em nenhuma das regiões mineiras.

O presidente Peñaranda, em atitude moderada diante da magnitude das greves, enviou o ministro do Trabalho, aos distritos mineiros para negociar com os grevistas. Entre os dias 3 e 8 de dezembro, o governo obteve êxito nas negociações com os trabalhadores de Oruro, Potosí e Llallagua. O mesmo não ocorreu com os 9.300 grevistas de Cataví, que compunham o maior grupo de trabalhadores na paralização e não aceitaram as propostas do governo, exigindo o cumprimento do Código Busch e a melhoria das condições de infraestrutura locais (KLEIN, 1968 p. 409). Neste período, o estanho necessitava ser enviado para o abastecimento dos países envolvidos na II Guerra Mundial, o que caracterizava uma condição emergencial devido ao compromisso internacional assumido pela Bolívia com os aliados. Diante de tal situação e das pressões do EUA e de Simon Patiño, proprietário da mina, para resolver a questão, o presidente declarou que “enquanto a presente situação de emergência existir, será totalmente proibido qualquer ato ou incitamento que possa, direta ou indiretamente, e sob qualquer justificativa, diminuir, perturbar, suspender ou destruir a produção de minerais e produtos em geral ou seu

transporte dentro do território nacional<sup>13</sup>” (ALEXANDER, 2005 p. 46). Com esta justificativa, o governo nacional enviou uma tropa de 700 componentes, entre membros do exército e *carabineros* da polícia, para conter a manifestação, que culminou com um enfrentamento entre as forças militares e policiais contra os mineiros e seus familiares. O fatídico evento resultou em um número de mortes nunca definido exatamente, com informações dando conta de que 19 pessoas foram mortas (ALEXANDER, 2005) – números admitidos pelo governo – enquanto que outras indicam 35 mortes (KLEIN, 1968), havendo ainda publicações afirmando que as mortes ficaram entre 100 e 200 (WHITEHEAD, 2002), além dos impressionantes números apresentados por Timoteo Pardo, líder do *Sindicato de Oficios Varios de Cataví*, de 400 baleados (KNUDSON, 1970). Na visão de Klein, “*si bien no eran cosas nuevas las matanzas de obreiros y campesinos em Bolívia, la massacre de Cataví ocurrió en un tiempo completamente oportuno para la izquierda y el movimiento obrero, y por lo tanto se convirtió en una causa célebre como nunca ocurrió antes*” (KLEIN, 1968 p. 411), e quem mais conseguiu capitalizar em apoio político o massacre de Cataví foi o MNR e um de seus líderes e fundadores, Victor Paz Estenssoro.

Laurence Whitehead destaca que o massacre foi o episódio que destruiu qualquer possibilidade de governabilidade por parte da coalizão partidária da qual o presidente Peñaranda fazia parte (WHITEHEAD, 2002 p. 122). O MNR, por sua vez, afirmou de maneira contundente, em seus discursos no congresso, que as greves foram causadas pela existência de problemas sociais e que o governo de Peñaranda havia sido completamente parcial em relação às demandas da oligarquia mineira, confrontando problemas sociais com violência. Esta defesa incisiva dos trabalhadores em um momento tão crucial fez com que o MNR estabelecesse uma forte relação com os trabalhadores mineiros.

Ao final de 1943, faltando um dia para que se completasse um ano do massacre de Cataví, o presidente Peñaranda foi deposto por uma aliança entre o MNR, como articulador político, e a *Razón de Patria* (RADEPA), formada por militares veteranos, como braço operacional. A RADEPA foi uma aliança inicialmente estabelecida entre bolivianos prisioneiros de guerra no Paraguai, que se propagou posteriormente entre os jovens militares da geração do Chaco. Estes últimos se ressentiam da irresponsabilidade com que o governo e o alto comando militar haviam lhes tratado durante a guerra e se mantiveram ativos, mas de maneira velada nos anos subsequentes (ALEXANDER, 2005 p. 48). A RADEPA foi a mais

---

<sup>13</sup> Tradução minha



forte organização secreta boliviana até a aliança com o MNR, que derrubou o presidente Peñaranda e instaurou um novo governo, através de uma junta militar presidida pelo até então desconhecido major Gualberto Villarroel, membro da RADEPA e veterano da Guerra do Chaco. Para o MNR, a aliança foi crucial, pois, apesar de estar ganhando espaço no congresso e de ter angariado o apoio das classes trabalhadoras, às vésperas do golpe de 20 de dezembro de 1943, era numericamente pequeno em relação aos demais partidos políticos e tinha seus componentes concentrados em universitários de classe média e antigos combatentes do Chaco, que conseguiam alguma representação significativa no máximo em cinco cidades do país (WHITEHEAD, 2002 p. 122).

Nos anos do governo de Villarroel, que durou de dezembro de 1943 a julho de 1946, o MNR conseguiu se fortalecer, principalmente nas eleições de 1944. Da mesma forma, os trabalhadores mineiros partiram para um novo nível de organização, com a fundação da *Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia* (FSTMB), e os indígenas tiveram suas aspirações em parte atendidas. Quando Villarroel ascendeu ao poder, os EUA pressionaram para que o presidente retirasse de seu gabinete os ministros Victor Paz Estenssoro, da Fazenda, Carlos Montenegro do Ministério da Agricultura e Augusto Céspedes que era o Secretário Geral, todos os membros do MNR (ARZE Cuadros, 2002 p. 121), por expressarem simpatia pela ideologia fascista vigente em países do eixo na II Guerra Mundial, adversários dos aliados. Embora o próprio presidente Villarroel tivesse em suas declarações um viés muito mais próximo do fascismo do que de um nacionalismo socialista, ele procedeu conforme a vontade dos norte-americanos e solicitou que os três “*emenerristas*” renunciassem a seus cargos, o que aconteceu ao final de março de 1944, levando assim os EUA a reconhecerem como legítimo o seu governo. Sendo assim, as eleições parlamentares de 2 de julho 1944 foram a verdadeira prova de fogo para o MNR para se consolidar como uma força representativa na política boliviana, visto que o pleito teve nos trabalhadores das minas uma parcela significativa do eleitorado.

No período entre a saída de seus membros mais conhecidos do gabinete presidencial, até a eleição parlamentar, o MNR empenhou-se em uma forte campanha eleitoral que teve seu auge em 10 de junho de 1944, em Huanuni, quando ocorreu o congresso fundacional da FSTMB, entidade que passou a representar pela via sindical entre 45.000 e 60.000 trabalhadores mineiros em toda a Bolívia e que declarava ter no MNR seu representante legal, político e ideológico, nas instituições políticas (WHITEHEAD, 2002 p. 125). O resultado da eleição fortaleceu definitivamente o partido de Estenssoro, que ajudou o governo a conquistar 66

cadeiras no parlamento contra 40 das demais agremiações oposicionistas, fixando definitivamente o MNR como a grande força partidária boliviana. Por conseguinte, a FSTMB também saiu fortalecida e passou a ser, junto com o MNR, porta voz dos movimentos trabalhistas e das demais forças políticas e sociais, que desejavam o fim do domínio das oligarquias que exploravam os recursos naturais minerais do país.

Além do fortalecimento dos trabalhadores, principalmente os mineiros, o governo de Villarroel também operou um importante passo na defesa dos direitos dos indígenas.

### 3.1.2 Do fim da Pongueaje à Revolução de 1952 – Os índios na política

Desde o governo de David Toro, os camponeses bolivianos buscaram o atendimento de seus interesses pelas vias institucionais legais, através dos órgãos do poder judiciário, com diversos casos de demandas laborais de camponeses contra seus patrões. Era um “nacionalismo indigenista com feição programática, que procurava integrar o índio e difundir um discurso pedagógico sobre o papel dos povos originários camponeses” (CAMARGO, 2006 p. 143). A expectativa de atendimento de suas solicitações aumentou no meio dos camponeses quando Villarroel chegou à presidência, o que os levou a se organizarem para que suas demandas chegassem até os poderes legislativo e executivo, confiando que o presidente e o influente MNR fossem seus instrumentos políticos. Após as eleições parlamentares de 1944, foi realizado um congresso camponês em Sucre, no qual foi elaborado um manifesto com dezoito demandas para serem apresentadas nas instâncias políticas decisórias. Dentre essas demandas estavam a criação de um Código Agrário, a regularização da posse da terra definindo o que era latifúndio e o que eram terras comunitárias e a abolição do *pongueaje*. Herança do período colonial, o *pongueaje* era um tipo de servidão feudal, na qual os índios trabalhavam gratuitamente nos cultivos das fazendas, na casa dos proprietários das terras ou em outras propriedades urbanas dos latifundiários, tendo em troca o direito de ocupar uma pequena parte da propriedade, suficiente somente para a subsistência de suas famílias (ALEXANDER, 2005 p. 93).

Diante das reivindicações, o MNR apresentou um projeto de Estatuto Agrário, delineado no formato das ideias apresentadas pelos camponeses, enquanto que o PIR, no intuito de disputar o espaço como representante partidário dos indígenas camponeses com o MNR, elaborou um projeto mais radical, que previa o fim dos latifúndios e a conversão das comunidades indígenas em cooperativas agrícolas. Outro partido que entrou nesta discussão foi o POR, que se apresentou com a firme ideia de que a chave para resolução da questão camponesa seria reforçar

os laços entre as organizações sindicais trabalhistas existentes com o campesinato (DANDLER, et al., 1986). Uma voz alternativa, que apresentou um ponto importante foi a do *Partido Agrario Nacional* (PAN), também chamado de *Asociación Nacional Bolívia India* (Bolíndia), cuja fundação se deu em 1941, pelo deputado Fausto Reinaga, que via a necessidade de haver na Bolívia um partido essencialmente índio. Apesar da pequena militância e do escasso poder de manobra dentro das instituições políticas, o PAN defendeu um posicionamento para a questão campesina que fosse definida a partir do reconhecimento da pluriculturalidade étnica do país, tema sob o qual, para o PAN, havia uma falta de clareza para os partidos de esquerda. Vivian Urquidi entende que desde este período os indígenas começaram a possuir um novo perfil, de classe e raça, que a autora chama de camponês-índio, pois possui uma identidade de classe como camponês e de raça como índio (URQUIDI, 2007 pp. 77-78). Interessante notar que por ocasião dos debates relativos ao tema indígena e campesino, além das diferentes soluções políticas para as questões, os partidos também possuíam interesses ligeiramente diferentes. Os pragmáticos MNR e PIR claramente pensavam racionalmente em termos de votos; o POR, embora obviamente também buscasse angariar votos, nunca foi uma entidade orientada para política institucional, tendo uma atuação muito mais propositiva no seio do movimento operário, junto aos trabalhadores; o PAN era de todos o mais ideológico no sentido *stricto* do termo, pois defendia a causa indígena em sua essência e os votos seriam bem-vindos se viessem, mas não eram condição imprescindível para a luta do partido (DANDLER, et al., 1986).

A partir deste quadro, começaram a ser realizados sucessivos congressos locais indígenas campesinos para organizar suas movimentações, o que levou o governo a convocar as partes interessadas para a discussão de tais questões. Em maio de 1945, foi realizado o Congresso Nacional Indígena, em La Paz, com a participação de mais de mil líderes campesinos de todo o país, que representou a culminação de um processo reivindicatório iniciado logo após a Guerra do Chaco (CAMARGO, 2006). Foram organizadas comissões para discussão das demandas campesinas e indígenas, com o intuito de elaborar resoluções para serem encaminhadas para apreciação e votação no congresso nacional. Como resultado mais imediato do congresso, o governo decretou o fim do *pongueaje* e também da *mita*, outra prática exploratória do período colonial, que ainda vigoravam em algumas regiões agrícolas da Bolívia. Além disto, o presidente Villarroel propôs a extensão do direito de voto aos índios, em cujas comunidades houvesse comitês indígenas, embora não entendesse que esse direito devesse ser estendido a todos os campesinos, pois tinha o receio de que os trabalhadores camponeses, que estavam ainda sob forte dependência dos grandes latifundiários, fossem manipulados e que seus

votos acabassem beneficiando as oligarquias. A ampliação do eleitorado nestes moldes, no entanto, não saiu do campo das propostas na gestão de Villarroel (ALEXANDER, 2005 p. 54). Quanto ao fim do *pongueaje*, os camponeses passaram a ter uma postura de enfrentamento com os proprietários de terras que não cumpriam as determinações do governo, o que gerou um processo de intenso conflito no campo. Os patrões se opuseram a cumprir o decreto governamental e obrigaram os empregados das fazendas a buscarem apoio nas entidades do governo. Este, por sua vez, organizou oficinas e reuniões com os camponeses para discutir o formato dos trâmites oficiais para que fossem eliminados o *pongueaje* e a *mita*, o que implicaria na verificação das especificidades laborais de cada região (DANDLER, et al., 1986 p. 173).

Todas estas dificuldades fizeram com que fossem sendo postergadas indefinidamente as resoluções do governo que beneficiariam os trabalhadores do campo, abrindo espaço para que os grupos de oposição veiculassem mensagens de crítica ao governo. As críticas tinham como principal canal de divulgação jornais *La Razón* pertencente a Carlos Aramayo, *Ultima Hora* de propriedade de Maurício Hochschild e *El Diario* que tinha Patiño como sócio, sendo estes três os jornais de maior circulação na Bolívia (KNUDSON, 1970 p. 256). Villarroel necessitava também que se resolvesse no legislativo nacional o tema do Código Agrário, sem o qual não seria possível levar adiante outras medidas em prol dos camponeses, mas os deputados permaneciam discutindo o assunto sem conseguir aprovar um documento final. Em paralelo, os latifundiários realizaram um congresso para tratar do tema, no qual resolveram que assumiriam uma posição inflexível em relação a mudanças no regime trabalhista. Somando-se a estas dificuldades, houve ainda uma crise de abastecimento interno de produtos agrícolas, fruto direto do desentendimento entre camponeses, latifundiários e governo, que fez irromperem greves e manifestações antigovernistas. Os trabalhadores sindicalizados das minas e dos centros urbanos, agora unidos e organizados pelos próprios sindicatos que Villarroel permitiu que se formassem, uniram-se aos descontentes reclamando o fato de que o governo prometeu melhorias salariais e que até 1946 nada havia acontecido.

O governo de Villarroel, prometendo o que não poderia cumprir, oscilando entre medidas nacionalistas e repressão aos trabalhadores, ameaçando os industriais do estanho, mas não sabendo como enfrentá-los, tornou-se um governo de contradições e decepções e sofreu as consequências desta forma de agir (CHIAVENATO, 1981). O presidente perdeu o apoio parlamentar do POR, que se manteve pragmaticamente defendendo uma revolução mais profunda, e também do PIR, que se uniu à direita oligárquica quando percebeu que a massa da

população desejava o mesmo que as elites<sup>14</sup>. As elites também se aproveitaram deste posicionamento do PIR, pois ter um partido que se declarava marxista a seu favor, facilitaria a cooptação das massas trabalhadoras. Em 21 de julho de 1946, as manifestações ganharam proporções jamais vistas na Bolívia e o presidente não somente foi deposto, mas foi retirado do Palácio do Governo por um grupo de manifestantes, morto pelo grupo, e teve seu corpo exposto em praça pública. A queda de Villarroel marcou o fim dos governos militares liderados por veteranos do Chaco – Toro, Busch e Villarroel – e o início do período conhecido como *Sexenio*, quando a oligarquia do estanho voltou a comandar a política boliviana. O MNR foi tomado como bode expiatório do governo e teve seus dirigentes presos ou exilados nos anos seguintes.

O *Sexenio* foi o período iniciado em julho de 1946, com o assassinato de Villarroel, e finalizado em abril de 1952, durante o qual a parcela governante composta por políticos comandados pelos barões do estanho e pelos grandes latifundiários, tendo o PIR como aliado, tentou restaurar a ordem do período anterior ao “socialismo militar”. Contudo, a guerra na Europa estava finalizada e as prioridades econômicas dos EUA estavam voltadas para outras regiões – Japão e Europa em reconstrução – fazendo com que o estanho boliviano deixasse de ser uma prioridade, o que causou a queda do preço do produto e a redução drástica de sua demanda (WHITEHEAD, 2002 p. 126), demonstrando aos barões do estanho o fim do auge das exportações, com o mercado seguro da guerra. Houve uma pequena elevação nas vendas de estanho durante uma parte da Guerra da Coreia (1950-1953), mas ficou longe de sequer se comparar com as décadas anteriores.

Em novembro de 1946 aconteceu, na cidade de Pulacayo, o 4º Congresso Nacional Mineiro, convocado pela FSTMB, no qual os trabalhadores se posicionaram contra as medidas reacionárias que o novo governo estava tomando. Afirmaram que, apesar de terem apoiado a retirada do poder do presidente Villarroel, não desejavam a sua substituição por um governo oligárquico com os mesmos líderes do passado (KLEIN, 2003 p. 204). No congresso foi apresentado um manifesto denominado Tese de Pulacayo, escrito pelo ideólogo do POR, Guillermo Lora, apresentado no congresso pelo secretário do partido, Óscar Flores, sendo lido e relido posteriormente nas minas, com os mineiros analfabetos aprendendo o conteúdo do manifesto ouvindo. A Tese de Pulacayo afirmava que o proletariado era a classe revolucionária por excelência, ressaltando que a Bolívia vivia um capitalismo atrasado com heranças sócio econômica de seu passado histórico, situação esta agravada pelo capitalismo internacional; a

---

<sup>14</sup> Esta atitude do PIR deu origem a uma expressão pejorativa, o *pirismo*, que na linguagem política boliviana significa traição política da esquerda (CHIAVENATO, 1981 p. 100).

burguesia boliviana não foi capaz de eliminar o latifúndio e expulsar o imperialismo, mas estes são objetivos que inapelavelmente teriam que ser cumpridos. A Tese de Pulacayo preocupava-se não somente com as ideias em seu nível abstrato, mas esclarecia aos trabalhadores mineiros – decodificando em uma linguagem familiar aos trabalhadores – que a economia do país estava na mão das três famílias donas das minas de estanho e que isto significava que não se podia confiar nas classes dirigentes e nem no Estado, pois estavam a serviço dos barões do estanho (CHIAVENATO, 1981 pp. 108-109).

Em um congresso da FSTMB, também foram determinadas reivindicações pelas quais os trabalhadores iriam lutar, como uma escala de salários reajustáveis, semana de trabalho de 40 horas, a independência sindical, o direito dos mineiros de possuírem armas de fogo e, finalmente, o controle das minas com a participação dos trabalhadores em todas as fases, tendo acesso inclusive aos livros caixa e demais informações relevantes. É digno de nota que a FSTMB, ou o texto da Tese de Pulacayo, em nenhum momento mencionam a expropriação ou nacionalização das minas. No entanto, claramente a FSTMB se colocou em confronto com as elites econômicas ao assumir tal postura, enquanto agrupava as classes trabalhadoras como um grupo de interesse em seu entorno. Em suma, a Tese de Pulacayo representa a visão revolucionária que permeou durante toda a sua existência a ideologia do movimento obreiro.

Motivados por possuírem uma entidade que os unia e representava, a FSTMB, os trabalhadores mineiros de Potosí realizaram reivindicações trabalhistas que não foram atendidas e cujos responsáveis foram encarcerados. Em 28 de janeiro de 1947, um grupo de mineiros do acampamento de Cerro Rico deslocou-se até o local onde estavam presos seus companheiros e solicitaram ao chefe de polícia, Gualberto Pedrazas, que os libertasse. Pedrazas não atendeu à solicitação e os trabalhadores tentaram invadir o local, sendo reprimidos com disparos de armas de fogo, deixando dois mineiros feridos. Isto causou a revolta de outros grupos de mineiros que se armaram com dinamites e foram até a cidade de Potosí com a pretensão de libertar os presos, gerando um confronto no qual foram mortos muitos mineiros, relembrando o Massacre de Cataví. Quando ocorreram os desentendimentos entre a polícia e os trabalhadores, governo decidiu usar o seu aliado marxista, o PIR, para resolver a questão através dos líderes piristas, com participação direta de Abelardo Villalpando, prefeito de Potosí. Logo após a ocorrência, foi designada uma comissão na Câmara dos Deputados para investigar o caso das mortes em Potosí e os relatos tanto de políticos, como de mineiros e policiais foram compilados em um documento divulgado publicamente em 29 de novembro de 1948, que dava conta de que os membros do PIR primeiramente ordenaram a ação policial que resultou nas

mortes dos mineiros e que, posteriormente, tentaram encobrir o massacre (CHIAVENATO, 1981 pp. 146-149). O Massacre de Potosí de 1947 acabou com qualquer possibilidade do PIR seguir na tentativa de ser um representante da esquerda na Bolívia e levou os governos seguintes – Enrique Hertzog e Marmeto Urriolagoitia - a infligirem campanhas reacionárias para destruir os partidos políticos ligados aos movimentos trabalhistas, bem como a FSTMB.

Contudo, os movimentos obreiros, indígenas e campesinos continuaram ganhando força durante o *Sexenio*, enquanto os sucessivos governantes tentavam sem sucesso controlar as células revolucionárias que cresciam por todo o país. O POR, fortalecido após o congresso indígena de 1946, e o MNR, que ressurgia na arena partidária como uma agremiação orientada para as massas obreiras e para as classes médias urbanas, tornaram-se os grupos políticos mais numerosos e mais ativos da FSTMB, que por sua vez se consolidou como o mais forte grupo militante das massas (ALEXANDER, 2005 p. 63). Os governos do *Sexenio* foram incapazes de romper o avanço revolucionário (KLEIN, 1968 p. 424) e tentaram, em vão, recapturar as classes médias, que estavam já inclinadas às causas defendidas pela FSTMB, pelo MNR e pelo POR. Com este panorama, ocorreram as eleições presidenciais em 6 de maio de 1951, que tiveram como candidato mais votado Victor Paz Estenssoro, do MNR, que estava exilado e obteve 42,91% dos votos. O congresso deveria escolher o presidente, em 6 de agosto, entre os três primeiros colocados e havia evidências de que Estenssoro sairia eleito, o que levou o presidente Urriolagoitia a entregar o governo em 16 de maio a uma junta militar para evitar a posse de Estenssoro. Esta medida desencadeou definitivamente o processo até a revolução de 1952.

### 3.2 DA REVOLUÇÃO AO FIM DA DITADURA (1952-1982)

Às vésperas da Revolução de 1952, o novo governo militar determinou a anulação da eleição de maio de 1951 e declarou ilegal o MNR, por tratar-se de uma organização comunista, seguindo a retórica do período, do discurso da Guerra Fria. De maio de 1951 até abril de 1952, o MNR, fortalecido pelo resultado da eleição, se organizou para fazer oposição ao governo militar, conseguindo apoio dos movimentos obreiros, campesinos e indígenas contra a ordem estabelecida. Após meses de embates políticos, em 9 de abril de 1952, as forças militares foram vencidas tanto no aspecto político, como em relação ao uso da força, quando os mineiros marcharam até La Paz e lutaram por três dias contra as forças oficiais, tendo como saldo mais de seiscentos mortos. No final, o MNR voltou ao poder, com Victor Paz Estenssoro nomeado presidente (KLEIN, 2003 p. 207).

Tal como visto anteriormente, a Guerra do Chaco é vista por muitos autores como o momento em que se organizaram as forças que mais tarde fizeram a Revolução de 1952. Da mesma forma, a revolução encontra na literatura relativa à Bolívia, guardadas as especificidades de cada abordagem, quase uma opinião unânime de que foi o fato mais importante da história boliviana do século XX, sendo comparada à Revolução Mexicana de 1910 e à Revolução Cubana de 1959, em relação à magnitude dos efeitos que provocou em âmbito interno (CAMARGO, 2006 p. 149). Alexander cita que a revolução foi um ato que trouxe profundas mudanças econômicas, políticas e sociais, que significaram a abertura de um novo capítulo na história do país, sobretudo para os movimentos trabalhistas (ALEXANDER, 2005 p. 75). Para Urquidi, significou “o momento fundador de uma nova base de consenso a partir de um programa e de uma ideologia nacionalistas; a origem de um novo projeto de Estado autônomo, capaz de assumir as diretrizes da economia nacional e de promover a forma moderna da democracia” (URQUIDI, 2007 p. 81).

Em relação ao tema desta pesquisa, o mais relevante é que a partir da Revolução de 1952 evidencia-se a atuação dos trabalhadores e dos camponeses como grupos de interesse, pois ficam mais claras as suas demandas e mais evidentes os seus modos de ação como grupos de pressão, que se institucionalizaram mais fortemente com a atuação da FSTMB e com o surgimento da *Central Obrera Boliviana* (COB). Quanto aos indígenas, as novas regras eleitorais alteraram o seu grau de importância dentro do processo político, assim como a reforma agrária deslocou os indígenas na arena política para a categoria de camponeses.

### 3.2.1 Governos do MNR

A partir de 1952, o MNR governou a Bolívia por doze anos e meio, com eleições regulares em 1956, em 1960 e em 1964, com o período *emenerista* do pós-revolução acabando ao final de 1964, por ocasião de um golpe militar no início do quarto mandato do partido. Imediatamente após a revolução, os trabalhadores dos campos e das minas se organizaram de maneira mais elaborada, principalmente após o estabelecimento da *Central Obrera Boliviana* (COB), o mais importante organismo surgido na época, que para Dunkerley foi uma consequência natural da Revolução de 1952, a partir das demandas dos grupos que invocavam a Tese de Pulacayo como novo modelo de Estado (DUNKERLEY, 2003 p. 72).

A COB foi fundada em 17 de abril de 1952, com a sessão inaugural da entidade realizada nesta mesma data, organizada por Guillermo Lora que era um dos líderes do POR, pelo líder da



FSTMB, Juan Lechín, e pelo sindicalista Germán Butrón, três personalidades que mais tarde se tornaram ministros do governo Estenssoro. Outras importantes personalidades foram Edwin Möller, Miguel Alandia e José Zegada que eram afiliados ao POR e executaram a maior parte do trabalho organizativo da sessão inaugural e posteriormente do funcionamento da instituição (DUNKERLEY, 2003 p. 74). Com o surgimento da COB, as demais centrais obreiras existentes antes de abril de 1952 passaram a se associar à nova organização ou então desapareceram com o passar do tempo, ficando as suas atividades a cargo da COB.

Mas a adesão mais significativa foi a da FSTMB, que estava consolidada na prática como órgão de representação dos trabalhadores mineiros desde sua gênese e se tornou a federação mais influente dentro da COB. Seus membros se destacaram como a ala da esquerda radical da confederação, defendendo a nacionalização das minas de estanho sem indenização aos proprietários, com o comando total devendo ser passado para as mãos dos trabalhadores (KLEIN, 2003 p. 213). Muito mais do que somente um espaço no governo, o crescimento do movimento trabalhista capitaneado pela COB conduziu o MNR a instaurar o que ficou denominado como cogoverno, que consistia na participação ativa da COB no processo decisório, com poder para nomear membros do governo e decidir as prioridades das ações políticas e econômicas em determinados setores.

Assim, com os trabalhadores institucionalmente representados, o governo de Estenssoro, passou a ser cobrado pelos grupos que haviam prestado apoio na revolução. O presidente e seu vice, Siles Suázo, tinham que equacionar as suas ações para atender tanto aos trabalhadores das minas, como às classes urbanas, aos trabalhadores camponeses e aos grupos indígenas. As principais medidas adotadas pelo governo do MNR e que agradaram as suas bases de apoio na revolução foram: a nacionalização das minas de estanho; a reforma agrária com o fim do trabalho servil, o *pongueaje*; a instituição do sufrágio universal. Porém, o país encontrava-se em dificuldades econômicas e havia a necessidade de equilibrar a situação financeira, o que levou à tomada de outras iniciativas que desagradaram às bases de apoio, tal como: a busca de auxílio financeiro junto aos EUA; a alteração da legislação relativa à exploração do petróleo. Assim, é necessário verificar como foi a sequência dos fatos nos anos em que o MNR esteve à frente do executivo nacional boliviano até 1964.

Quando assumiu o governo, o MNR percebeu que a revolução tinha alcançado objetivos que nem mesmo seus líderes imaginavam, o que levou o grupo no poder a momentos de indecisão sobre os rumos da economia e da política do país. Urquidí cita que a luta do campesinato por terras e o avanço do proletariado mineiro em seu discurso de cunho classista

evidenciaram os alcances das transformações que seriam possíveis e expuseram as contradições da Revolução de 1952 (URQUIDI, 2007 p. 80). A primeira evidencia disto ocorreu na nacionalização do estanho, quando os grupos radicais liderados pelo binômio COB-FSTMB exigiram que até julho de 1952 fosse decretado monopólio estatal na produção e comercialização do mineral, com o confisco sem compensação das minas e de toda a estrutura pertencente a investidores privados. O governo respondia às pressões demonstrando que estava tratando da questão, mas procurava restringir e desacelerar as reformas, havendo inclusive um grupo do MNR, sobretudo de pessoas anteriormente ligadas à CBT, que desejavam que, caso houvesse uma radical tomada das minas de estanho, que o governo então conseguisse fazer com que este fosse o limite das reformas.

Contudo, a pressão pela nacionalização aumentou a partir de julho de 1952 e levou Estenssoro a concordar com uma nacionalização em grande escala do estanho e com um sistema em que o Estado seria semi-autônomo no comando dos negócios ligados ao mineral. Em 31 de outubro, foi decretada a nacionalização das três grandes empresas exploradoras do estanho, pertencentes aos *Big Three* – Patiño<sup>15</sup>, Aramayo e Hochschild – e foi criada a *Corporación Minera de Bolívia* (COMIBOL), que passou a ter, no caso do estanho, o mesmo papel exercido pela YPF com o petróleo desde a nacionalização do hidrocarboneto em 1937. Com isto, cerca de dois terços da produção de estanho na Bolívia ficaram sob a administração da COMIBOL e do Estado boliviano (KLEIN, 2003 pp. 213-214). Porém, o cenário internacional da Guerra Fria e as intervenções dos EUA na região da América Central para a contenção de movimentos considerados comunistas deixaram notórios os limites do governo do MNR.

Após a nacionalização do estanho, a COB voltou esforços para o apoio aos camponeses na luta pela reforma agrária, principalmente a partir do início de 1953, quando as regiões agrárias começaram a entrar em colapso por conta de ações violentas dos trabalhadores rurais. Os setores camponeses, mormente aqueles de regiões mais retiradas dos centros urbanos, ficaram relativamente alheios aos acontecimentos de abril de 1952, mas com o passar dos meses, encorajados pela COB e motivados pela nacionalização do estanho, começaram a organizar-se em sindicatos paraestatais (COSTA NETO, 2005) e a agir de maneira organizada, destruindo regiões de grandes latifúndios e expulsando os proprietários das terras, o que levou o governo a deixar de lado a relutância e colocar a reforma agrária na pauta de sua agenda. A esta altura, o governo não tinha meios para conter os movimentos armados no campo, visto que

---

<sup>15</sup> Quando as minas foram nacionalizadas, as empresas de Simon Patiño estavam sob o comando de sua família, pois o barão do estanho havia falecido em 1947.

havia desmobilizado cerca de 80% do efetivo do exército e da polícia após abril de 1952, ficando as tarefas destas forças por conta de milícias de mineiros e camponeses. Os sindicatos locais se organizaram em torno da *Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba* (FSUTCC), fundada em abril de 1952, que lutava pela instauração de uma comissão para estudar a questão agrária e comandava a distribuição de terras e a resolução de conflitos no campo (INRA, 2008 pp. 44-45). Em janeiro de 1953, o governo determinou a formação da comissão de reforma agrária, mas diante da situação de risco com as incursões violentas dos camponeses, em julho reativou as forças armadas para recompor o exército em um novo molde operacional, trazendo novamente os militares para a cena política, o que desagradou os setores ligados à COB. Em 2 de agosto de 1953, foi promulgado o Decreto 3464 que tratou da reforma agrária, atendendo assim aos interesses dos grupos camponeses, com o governo sob pressão da FSUTCC, que se consolidou como a entidade representativa mais importante dos camponeses até 1979.

A reforma agrária eliminou o latifúndio, pois o governo confiscou as grandes propriedades e proveu uma compensação aos proprietários, a ser paga em um prazo de 25 anos, repassando em seguida as terras aos sindicatos e comunidades agrárias camponesas e indígenas para a redistribuição, sob os auspícios do *Servicio Nacional de Reforma Agraria*.

De igual importância foi a eliminação do *pongueaje*, que no governo Villarroel foi proscrito no papel, mas de fato continuou existindo após o assassinato do presidente. A reforma logrou ainda restituir às comunidades indígenas originárias camponesas as terras que lhes foram tiradas após as legislações de 1880 em diante, respeitando e promovendo suas tradições de cultivo coletivo (INRA, 2008 p. 46). Após a reforma agrária, reduziu-se a tutela dos sindicatos urbanos e mineiros, sobretudo da COB e da FSTMB, sobre os sindicatos indígenas e camponeses, emergindo líderes de dentro destas organizações, que se preocuparam, a partir de então, com a instalação de serviços modernos de atendimento à saúde e de escolas nas comunidades, bem como com a emissão de títulos para garantia da propriedade da terra.

A instituição do sufrágio universal em 21 julho de 1952, exatamente seis anos após a morte de Villarroel, foi determinante também para a nova conformação das forças políticas na Bolívia, pois fez o número de eleitores aumentar em quase 7,5 vezes entre a eleição de 1951 e o pleito de 1956, com o número de votos válidos passando de 126.123, em 1951, quando o direito de voto era restrito, para 931.825 em 1956, com o sufrágio universal vigente (SUÁREZ Arana, 2014 p. 118; 120). O sufrágio universal incluiu legalmente as mulheres como eleitoras e eliminou as barreiras sócio econômicas, que impediam de votar os analfabetos e pessoas sem

propriedades, que deixavam a maioria da população da Bolívia fora do processo eleitoral. Quanto ao índio, o direito de voto e o fim do trabalho servil decretado pela reforma agrária significaram a libertação de um jugo feudal que durava desde o período colonial, sendo uma etapa essencial para a afirmação do indígena, em uma condição de cidadão, respeitado nas suas peculiaridades étnicas e culturais (CAMARGO, 2006 p. 163). A decretação do sufrágio universal, juntamente com a nacionalização das minas de estanho e a reforma agrária formaram o tripé que apoiou o MNR nas eleições seguintes (BALLIVIÁN, 2008), mas também sustentaram o governo quando tomou medidas que não foram aprovadas pelas bases de apoio mais radicais, como a COB e a FSTMB, principalmente a aproximação com os EUA a partir de 1953 e a promulgação do código do petróleo em 1955.

Durante o primeiro ano do governo do MNR, a nacionalização do estanho com a aquisição pela COMIBOL dos ativos das grandes empresas exploradoras, bem como a venda de estanho por ocasião da Guerra da Coreia, ajudaram a prover os cofres públicos com verbas para sustentar seu projeto de governo. Todavia, ao fim da guerra na Ásia, a demanda por estanho foi reduzida, o que causou um drástico desequilíbrio nas contas governamentais (WHITEHEAD, 2002 pp. 137-138). Esta conjunção de fatores levou ao total descontrole na economia do país como um todo, com a inflação média no primeiro governo de Estenssoro, de 1952 a 1956, chegando a 900% ao ano. A saída encontrada pelo MNR, em agosto de 1953, foi solicitar assistência financeira junto aos EUA, conseguindo um aporte imediato de USD 5 milhões, com esta prática tornando-se corriqueira durante a gestão seguinte, de Siles Suázo, entre 1956 e 1960, e também na segunda gestão de Estenssoro, de 1960 a 1964. Em um prazo de oito anos, os EUA enviaram, a título de ajuda contra a fome e auxílio para equilíbrio financeiro, mais de USD 100 milhões para a Bolívia, o que se tornou a maior ajuda financeira dos EUA a um país latino americano e a maior ajuda *per capita* no mundo, durante o governo de Dwight Eisenhower (KLEIN, 2003 p. 218).

Pode parecer paradoxal, tanto para os EUA, como para a Bolívia, esta relação entre Estenssoro e Eisenhower, pois o presidente boliviano sofria pressões de sua base de apoio para que não se aliasse à potência imperialista do hemisfério norte, ao passo que Eisenhower foi um dos presidentes dos EUA que agiram com bastante dureza contra governos vistos como simpáticos ao comunismo, justamente a interpretação que se fazia do MNR nos EUA. Porém, para Estenssoro e mais tarde para seu sucessor Siles Suázo, a estratégia para se manter no governo estava diretamente ligada à sobrevivência econômica e os EUA podiam oferecer o que o MNR necessitava. Os EUA estavam em uma fase de combate ao comunismo e enxergavam

na Bolívia o risco de uma revolução de grandes proporções, caso permanecessem os problemas econômicos, e por isso adotaram a estratégia de ajudar o país para reduzir a força dos movimentos de esquerda. Porém, como destaca Klein, “esta ajuda não estava livre de custos [...] e os custos foram relativamente altos para o regime [do MNR]” (KLEIN, 2003 p. 219). Em 1953, com a ajuda de técnicos dos EUA da empresa *Schuster and Davenport*, foi elaborado um documento que tinha o intuito de indicar formas de exploração do petróleo na Bolívia através da atração do capital estrangeiro, como parte de um plano de estabilização econômica para o país. A partir deste estudo, foi promulgado, em 26 de outubro de 1955, o Decreto Lei 4210, conhecido como Código Davenport, que permitiu a inserção das empresas petrolíferas dos EUA na Bolívia (DUNKERLEY, 2003 p. 146), dentre as quais a mais beneficiada foi a *Gulf Oil*.

O Decreto 4210 significou um retrocesso na nacionalização do petróleo de 1937, que teve a *Standard Oil* como principal empresa envolvida. No decreto de 1955, fica evidente que a justificativa para tomar tal medida foi econômica, pois o petróleo era a chave para a Bolívia resolver sua crise econômica, em um momento no qual o Estado e a YPFB não tinham condições de realizar esta tarefa. Cita o texto do decreto que a legislação então vigente era anacrônica e que “*Y.P.F.B., no obstante el éxito logrado en los últimos años [...] está restringida en su desenvolvimiento, por la imposibilidad estatal de proveerle de los capitales necesarios para explorar y explotar las extensas áreas potencialmente petrolíferas del país (BOLÍVIA, 1955)*” e como solução para tal situação, completa o texto do decreto com a afirmativa de que “*las inversiones iniciales de capital extranjero, en la industria del petróleo, por su cuantía, y la consiguiente exportación de este producto, contribuirán a solucionar la aguda escasez de divisas, causa fundamental del malestar económico de la Nación (BOLÍVIA, 1955)*”. Esta medida foi um marco no período após a revolução, pois marcou o início do afastamento da dupla COB-FSTMB definitivamente do governo do MNR, com as entidades sindicais expressando sua reprovação, por tratar-se de um documento que foi totalmente redigido por norte americanos e aprovado sem nenhum debate público ou modificações por parte das autoridades bolivianas (ARZE Cuadros, 2002 p. 181).

Nas eleições seguintes, em 1956, a primeira com o sufrágio universal, o MNR voltou a eleger seus candidatos, com Siles Suázo vencendo com quase 85% dos votos. Por sua vez, Estenssoro retornou à presidência em 1960, com 76,1% da votação. A questão da cocaína esteve presente nesta gestão, quando a Bolívia assinou pela primeira vez um compromisso internacional no qual se comprometeu a envidar esforços para controlar as drogas ilícitas. Este

compromisso estava expresso na Convenção Única de Entorpecentes de 1961<sup>16</sup>, que incluiu a folha de coca como substância controlada, que deveria ter os seus plantios erradicados em um prazo de 25 anos (ONU, 1972). Em 1962 foi promulgada uma lei que tornou ilegais todos os novos cultivos, mas o governo não realizou nenhuma ação efetiva para cumprir o tratado assinado e nem mesmo a lei de 1962 (OCHOA, 2014 p. 65). Porém, a convenção de 1961 é um fator relevante para esta pesquisa, pois desde 2006 passou a ser alvo da política externa boliviana, com desdobramentos que ligam questões históricas e pressão de grupos de interesse.

Na eleição de 1964, Estenssoro foi reeleito com 97,9% do total de votos. Esta votação expressiva foi conseguida através de medidas como a tríade composta pela reforma agrária, a nacionalização do estanho e o sufrágio universal, mas também teve a influência da coação aos grupos políticos opositoristas através de medidas que limitaram a liberdade de expressão (BALLIVIÁN, 2008), ou seja, o MNR institucionalizou uma repressão partidária e midiática que deixou os adversários com a capacidade de ação política reduzida. Para a eleição de 1964, o MNR compôs uma chapa que tinha como vice o General René Barrientos, representando o estamento militar, que voltou a ser um ator político relevante na Bolívia.

Após a vitória eleitoral de 1964, o MNR enfrentou fortes mobilizações camponesas que pressionavam pela conclusão da reforma agrária iniciada em 1953, greves convocadas pela FSTMB e pela COB nas regiões mineiras e urbanas, além de não possuir mais o apoio dos EUA, que tinham preferência por governos militares como forma de conter as ameaças comunistas, principalmente após a Revolução Cubana. Em 4 de novembro de 1964, os militares depuseram Estenssoro e assumiram o poder, empossando o General Barrientos na presidência.

### 3.2.2 Militares – *Gulf Oil* e CSUTCB

O período de governos militares na Bolívia durou de novembro de 1964 até 10 de outubro de 1982, e teve como principais comandantes políticos os generais René Barrientos, Alfredo Ovando Candia e Hugo Banzer Suárez até julho de 1978. A partir de julho de 1978, até o final do regime militar, houve oito mudanças na presidência em pouco mais de quatro anos, sendo uma fase na qual houve eleições fraudulentas e golpes de Estado, que marcaram a instabilidade política do período. O período militar foi marcado pela aliança com os

---

<sup>16</sup> A Convenção Única de Entorpecentes de 1961 foi um conjunto de emendas à Convenção de Genebra de 1924, que tratou do conceito de substância entorpecente e instituiu um sistema de controle do tráfico internacional de substâncias controladas.

camponeses, o Pacto Militar Campesino, além de medidas hostis em relação aos movimentos trabalhistas organizados, especialmente em relação aos mineiros, exceto no curto período em que Juan José Torres ocupou a presidência, entre 1970 e 1971. Em 1969, ocorreu a segunda nacionalização do petróleo da história boliviana e, em 1979, estabeleceu-se uma nova instituição de representação dos interesses dos indígenas e camponeses, a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), órgão de grande importância para a defesa dos interesses destes atores.

Na eleição de 1964, o campesinato boliviano compunha a maioria absoluta dos eleitores, que tinham como principal interesse a preservação dos direitos conquistados com a reforma agrária de 1953. Assim, o temor de que pudesse ser restabelecida a ordem patronal do latifúndio fazia com que os camponeses apoiassem incondicionalmente os grupos políticos que atendessem a demanda de manter a reforma agrária ativa. Mesmo com a vitória com expressiva votação na eleição de 1964, o MNR não permaneceu no governo, devido às demais variáveis do processo político, tal como a aliança com os militares, a difícil situação econômica, a pressão das organizações mineiras e o contexto internacional, que em conjunto levaram a uma situação que permitiu a derrubada do presidente eleito. Contudo, o movimento camponesino, que foi a grande força do partido em termos de votos, sobreviveu à derrocada do MNR e passou a ser parte fundamental da estrutura de governo de Barrientos, quando este conseguiu converter os camponeses em seu principal agente político junto às massas, inaugurando neste período a aliança que ficou conhecida como Pacto Militar Campesino (URQUIDI, 2007 p. 88). Igualmente considerável para a governabilidade, foi a proscrição temporária do MNR determinada por Barrientos, que não permitiu a participação do partido nas eleições de 1966, o que não só facilitou a vitória da *Frente de Revolución de Bolivia* (FRB), partido de Barrientos, com 66,82% dos votos (SUÁREZ Arana, 2014 p. 65; 127), mas retirou do campo político institucional o partido que representava a maior ameaça ao governo militar.

O Pacto Militar Campesino desempenhou importante papel desde o primeiro governo de Barrientos até meados da década de 1970, na gestão de Hugo Bánzer (1971-1978). A legitimidade dos militares do governo foi sustentada primariamente pela defesa incondicional da reforma agrária e do sufrágio universal, que estavam no escopo dos principais interesses dos camponeses. Os sindicatos rurais tiveram seu funcionamento permitido, mas sem ligação direta com as instituições políticas, o que os deixou na condição de sindicatos paraestatais, alterando a estrutura de articulação sindicato-partido-Estado vigente na administração do MNR, para uma estrutura sindicato-exército, o que, para Camargo, fez com que o Pacto Militar Campesino se

tornasse uma espécie de *pongueaje* político. (CAMARGO, 2006 p. 170). De qualquer forma, enquanto o governo defendeu os interesses dos camponeses e estes, por sua vez, apoiaram lealmente o governo militar em todas as suas decisões, o pacto foi o pilar da governabilidade.

As greves foram declaradas ilegais, enquanto que para dismantlar a COB e a FSTMB, o governo executou mudanças na COMIBOL que prejudicaram a capacidade política e de mobilização dos mineiros. Com o intuito de racionalizar o funcionamento da COMIBOL, o governo reduziu a força de trabalho em cerca de 27% e alterou a política salarial, reduzindo os vencimentos dos trabalhadores da *Corporación* e colocando em sua direção um militar, o General Juan Suárez, irmão do líder da esquerda Juan Lechín (WHITEHEAD, 2002 p. 148). Também realizou concessões para exploração de estanho na mina de Cataví e de zinco na mina de Matilda à empresa *U.S. Steel*, dos EUA. Com a COB e a FSTMB declaradas ilegais, os mineiros constituíram sindicatos clandestinos que organizaram greves e outras manifestações, que foram duramente reprimidas, quando os militares haviam aumentado o nível da repressão devido à presença de Che Guevara em território boliviano (TARCAYA Gallardo, 2010).

Em setembro de 1969, Alfredo Ovando Candia, um antigo membro do MNR, que era chefe das forças armadas no governo Barrientos, assumiu a presidência e tentou realizar um governo que não estivesse tão afastado dos grupos esquerdistas. Ovando tomou importantes medidas, como a retirada das tropas de vigilância do exército das regiões mineiras, pois os grupamentos militares encontravam-se nestas regiões desde os enfrentamentos de Cataví. Em outubro de 1969, Ovando tomou a medida mais contundente de seu governo, quando declarou nulo o Decreto 4210 de 1955, o Código Davenport, passando, desta forma, todas as concessões efetuadas em benefício da *Gulf Oil* a serem administradas pelo Estado, através da YPF. Esta nacionalização levou a estatal a ter cerca de 90% do controle sobre a produção não somente do petróleo, mas também do gás natural, que passava a figurar como importante fator econômico no país, abrindo a possibilidade para a Bolívia de se tornar um exportador deste hidrocarboneto, visto que o Brasil e a Argentina expressavam interesse no produto. No início de 1970, Ovando realizou outra medida que demonstrou a sua vontade de governar próximo dos movimentos trabalhistas, quando legalizou novamente a COB e a FSTMB como órgãos oficiais de representação dos trabalhadores (KLEIN, 2003 p. 226). No entanto, Ovando não logrou levar adiante seus planos de um governo revolucionário por não ter conseguido mobilizar as forças políticas de esquerda como base de apoio, pois estas tinham desconfiança sobre as reais intenções do regime. Além da desconfiança desses grupos, Ovando provocou descontentamento nos militares e no campesinato em seu governo.



Sucedeu-o o general Juan José Torres Gonzáles, um militar com inclinações esquerdistas, que foi o responsável por operacionalizar a tomada das propriedades da *Gulf Oil* na nacionalização de 1969, e que ficou na presidência de outubro de 1970 a agosto de 1971. Em sua gestão, deu sequência às medidas tomadas por Ovando, anulando os contratos de concessão da empresa *U.S Steel* e passando para a COMIBOL o comando das operações nas minas de Cataví e Matilda. Para que a empresa pudesse operar, buscou apoio financeiro com a União Soviética, obtendo montantes que totalizaram USD 250 milhões e permitiram tanto a exploração dos minerais como a construção de uma planta de beneficiamento de estanho e de zinco, reduzindo a dependência que a Bolívia tinha da Inglaterra e dos EUA para realizar a industrialização destes minerais (KLEIN, 2003 p. 227), o que provocou reações de insatisfação no governo norte americano de Richard Nixon, que temia um avanço comunista nas Américas.

Principalmente, por conta da situação da COMIBOL e da YPFB, as condições econômicas do país melhoraram durante o governo de Torres, devido notadamente ao aumento do preço internacional do estanho e do zinco e pela redução das despesas com o petróleo, visto que, antes da nacionalização, a Bolívia comprava o produto da *Gulf Oil* a preços internacionais. Com a região de Santa Cruz se tornando um centro de produção agrícola próspero, fornecendo produtos ao mercado interno – produtos que estavam sendo fornecidos pelos EUA desde o primeiro governo de Estenssoro – a Bolívia reduziu sua dependência dos EUA na área agrícola, financeira e tecnológica. No campo institucional, ocorreu uma tentativa de reorganização do parlamento, inativo desde o início dos governos militares, quando em 1970 a COB e a FSTMB organizaram junto com o PIR e o MNR, nas instalações do congresso nacional, uma assembleia para discussão do tema. Não houve consenso entre as forças políticas representadas e as discussões acabaram criando uma agitação popular que levou os militares a novamente retirarem o presidente.

O General Hugo Banzer assumiu, assim, a presidência em 21 de agosto de 1971 e imediatamente declarou nulas as resoluções de Torres que haviam autorizados as atividades da COB e da FSTMB, colocando novamente ambas na ilegalidade. Retomou as relações com os EUA, permitindo a instalação na Bolívia de um escritório da *Drug Enforcement Administration* (DEA), o departamento antidrogas dos EUA, mas sem desfazer-se totalmente das relações econômicas com a União Soviética, pois os aportes financeiros provenientes do bloco comunista eram de grande importância na economia boliviana. Apesar da tentativa de liquidação da COB e da FSTMB e de ter recolocado as tropas militares nas minas, os enfrentamentos aos poucos recomeçaram e as greves voltaram a acontecer a partir de 1976,

quando as forças de esquerda ganharam o apoio das classes médias urbanas e grupos nacionalistas, que estavam descontentes com o perfil autoritário de Banzer, principalmente devido à extinção do sistema de partidos políticos no país (KLEIN, 2003 p. 233). Quanto aos camponeses, o momento crucial se deu em janeiro de 1974, quando o governo determinou o aumento do preço do arroz e do açúcar em diversas regiões agrícolas, não autorizando o aumento em Cochabamba, o que deu origem a um protesto regional que foi reprimido com uma “demonstração de força desnecessária” (WHITEHEAD, 2002 p. 165), que deixou quase cem pessoas mortas e marcou o início do fim do Pacto Militar Campesino e da relação de cooperação da FSUTCC com o governo militar.

Em 1975, Banzer trouxe à pauta da política externa boliviana o tema da perda da saída para o mar para o Chile na Guerra do Pacífico e teve que tratar também do problema do narcotráfico, que surgia na agenda das preocupações dos EUA. Sobre a questão com o Chile, Banzer realizou um encontro em 26 de agosto de 1975 com o presidente chileno Augusto Pinochet, no qual foi assinado um acordo para que o Chile cedesse parte do território para Bolívia, na divisa com o Peru, conhecido como Acordo de Charaña. Porém, o tratado jamais foi executado e as negociações foram abandonadas em 1976. Em relação ao narcotráfico, o secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, visitou a Bolívia em 1976 e ofereceu USD 2 milhões para treinamento de uma força policial antinarcóticos e outros USD 45 milhões para o desenvolvimento de cultivos agrícolas alternativos, que pudessem evitar o aumento dos plantios da folha de coca destinada a produção de cocaína. Contudo, as metas estabelecidas pelos EUA não foram cumpridas e o programa foi suspenso pelo Departamento de Estado dos EUA (DUNKERLEY, 2003 p. 383).

Hugo Banzer permaneceu no governo até 21 de julho de 1978 e desde esta data até 10 de outubro de 1982, quando finalizou o regime militar boliviano, houve outros oito governos, todos com poucos meses de duração, marcando um período de instabilidade política na Bolívia. Neste período de instabilidade, surgiu a *Central Sindical Única de los Trabajadores Campesinos de Bolívia* (CSUTCB), que passou a canalizar os interesses dos grupos camponeses e indígenas, como alternativa à FSUTCC, que foi o instrumento do oficialismo para angariar apoio dos camponeses durante a vigência do Pacto Militar Campesino. A CSUTCB foi constituída legalmente em 26 de junho de 1979, com o intuito de explicitar as reivindicações camponesas, apoiar os interesses nacionais e dirigir as lutas em busca do atendimento dos interesses populares bolivianos. Um dos elementos vitais da organização foi a busca, com a mesma determinação, das metas nacionais, das demandas camponesas e das questões culturais.

Logo após a sua fundação, a CSUTCB se integrou à COB e desde então passou a se apresentar como um ator de peso no sistema político nacional (CALDERÓN, et al., 1986 p. 43), colocando a sua proposta em prática através de um jogo duplo, político e social. Operando de maneira independente em relação aos partidos políticos e ao Estado no campo político, ao mesmo tempo em que agia no interior da COB, com vistas a defender os interesses dos grupos que representava – camponeses e indígenas –, a CSUTCB conseguiu mostrar-se como um ator a ser considerado na arena política, ao passo que dentro da COB a luta foi para integrar a visão camponesa aos objetivos da confederação, o que ocorreu de maneira lenta e gradual.

Ao final dos governos militares, no decorrer dos anos 1980, os trabalhadores mineiros tinham na FSTMB a sua representação sindical e os camponeses/indígenas tinham na CSUTCB, representação semelhante, sendo que ambas as organizações estavam associadas à COB. Iniciou-se, então, uma nova fase na organização institucional da Bolívia, quando o sistema político foi alterado e uma nova estrutura partidária emergiu junto com a democracia representativa. Os anos 1980 foram particularmente problemáticos para a economia, sobretudo na América Latina, com diversos países passando por fases de inflação alta, grande endividamento externo e baixo crescimento econômico. Sobre estas questões econômicas, a Bolívia não foi exceção e passou por todas as dificuldades que a maioria dos países enfrentou.

Neste panorama em que o cenário político, a situação econômica e as condições sociais estavam em intensa transformação, com os mineiros e camponeses/indígenas organizados, emergiu outro grupo que passou a fazer parte da política, da economia e da sociedade boliviana: os cocaleiros.

### 3.3 O PERÍODO DEMOCRÁTICO (1982-2005)

Em 29 de junho de 1980, foram realizadas eleições na Bolívia, com a vitória de Hernán Siles Suazo, que havia ocupado o cargo de 1956 a 1960, na fase pós-revolucionária. Contudo, o vencedor assumiu o cargo apenas em 10 de outubro de 1982, quando os militares deixaram definitivamente o poder, permanecendo até 6 de agosto de 1985. O governo de Siles teve o apoio da ala esquerda do MNR, cujos principais integrantes eram aliados da COB, da FSTMB e da CSUTCB, e seus principais líderes, aliados ao *Movimiento de Izquierda Revolucionario* (MIR), uma agremiação de extrema esquerda que tinha como principal representante Jaime Paz Zamora, o vice de Suazo. Claramente, a ideia era fazer uma gestão voltada para programas de

cunho socialista, o que não foi possível devido às questões internas e externas que dificultaram a plataforma de políticas do governo.

A Bolívia tinha um déficit no caixa do governo de cerca de 30% do total da arrecadação do país, os preços dos produtos de exportação estavam caindo no mercado internacional. As agências autônomas – YPFB e COMIBOL – eram deficitárias e não tinham capacidade para investir em infraestrutura para exploração de minerais e hidrocarbonetos, levando o Produto Interno Bruto (PIB) a sofrer redução, o que não ocorria desde 1950 (KLEIN, 2003 p. 238). No plano externo, o fenômeno da globalização pressionava as economias para uma maior abertura, enquanto que na América Latina os países sofriam com o enfraquecimento das indústrias nacionais, decretando uma crise nos modelos desenvolvimentistas voltados para a autossuficiência. O Estado perdia protagonismo como indutor e promotor do crescimento e do desenvolvimento econômico (URQUIDI, 2007 p. 143). Sucessivamente, na América Latina, os regimes militares foram dando lugar a democracias representativas, com a institucionalização de sistemas partidários pluralistas, que substituíram em muitos países, como a Bolívia, a forma de representação sindical direta pelas alianças partidárias no Congresso.

Esta era a situação boliviana em 1985, quando Estenssoro foi eleito em *segunda ronda*<sup>17</sup>, em uma eleição que teve 18 candidatos a presidente, refletindo a nova realidade do sistema político partidário do país. O governo de Estenssoro, iniciado em 6 de agosto de 1985, foi um marco na discussão da questão da coca-cocaína, quando também firmaram-se os cocaleiros como atores basilares da política e do jogo de interesses na Bolívia nas décadas seguintes.

### 3.3.1 Surgimento dos cocaleiros

O surgimento dos cocaleiros como grupo organizado e ativo na política somente pode ser entendido a partir de uma perspectiva que ultrapasse a mera questão da coca e da cocaína, pois foi uma conjunção de diversos fatores que proporcionou a organização dos produtores da folha de coca como um grupo de interesse.

Após a nacionalização do petróleo de 1969, a Bolívia teve uma melhor condição em relação a este insumo, conseguindo inclusive excedentes para exportação que sustentaram a YPFB após o aumento do preço do produto, em consequência da Crise do Petróleo de 1973, o

---

<sup>17</sup> *Segunda Ronda* era o segundo turno das eleições, quando nenhum dos candidatos atingia 50% dos votos e o Congresso escolhia o presidente entre os três candidatos mais votados. Em 1985 Siles Suazo da ADN ficou com 32,83% dos votos, Estenssoro do MNR com 30,36% e Zamora do MIR com 10,18%.

que durou somente até o início dos anos 1980, quando o preço do petróleo voltou a cair e deixou de ser uma alternativa para a Bolívia. Concomitantemente, entre 1980 e 1984, o valor médio pago aos produtos agrícolas exportados pela Bolívia caiu 11% e a demanda pelas exportações reduziu em 25%, agravado ainda pelos efeitos de uma seca, em 1983, que afetou a qualidade e a produtividade destes produtos. Além do petróleo e da agricultura, a produção do estanho reduziu de 30.000 toneladas no ano de 1970 para menos de 10.000 toneladas anuais em 1989. Em 1983, os hidrocarbonetos, petróleo e gás, ultrapassaram os minerais como principais produtos de exportação bolivianos e o Brasil superou a Bolívia como maior produtor latino americano de estanho (KLEIN, 2003 pp. 240-241). A partir de 1986, os pequenos e médios produtores de minerais migraram para outras atividades ou se desligaram da COMIBOL.

As mudanças na economia foram profundas e estavam ligadas também à adoção pelo governo de reformas estruturais com o objetivo de reduzir a intervenção estatal na economia e promover uma abertura de mercado. Iniciadas em 1985 no país, estas reformas fizeram da Bolívia, junto ao Chile e Equador, laboratórios para experiências das políticas neoliberais que resultaram no receituário do Consenso de Washington (BANDEIRA, 2002). Através do Decreto Supremo (DS) 21060 de 29 de agosto de 1985, foram eliminados todos os mecanismos de controle de preços e salários, foi estabelecido um sistema de câmbio flutuante, instituídas restrições para despesas governamentais, a moeda corrente foi desvalorizada e, como única medida heterodoxa do plano, os pagamentos da dívida externa foram temporariamente suspensos (KLEIN, 2003 p. 245). O artigo 41, importante indicativo do caráter liberal do decreto, determinou ainda que ficava estabelecido um regime de livre importação de bens. Em relação à COMIBOL, não obstante o enfraquecimento que passava pela dinâmica econômica desfavorável do setor mineiro, foi estabelecida no Capítulo III a descentralização da corporação em quatro unidades, com o comando geral passando a ser exercido por um presidente nomeado pelo executivo e por um conselho de seis integrantes, dos quais três seriam indicados pelo poder executivo e outros três eleitos pelos trabalhadores, com a ressalva de que os membros escolhidos pelos trabalhadores não poderiam ser dirigentes sindicais. (BOLÍVIA, 1985). Outra medida que enfraqueceu a COMIBOL e, por conseguinte, a FSTMB e a COB, foi a dissolução das duas empresas beneficiadoras de minerais, a *Empresa Nacional de Fundiciones* (ENAF) e a *Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachimpa* (SCMK), que realizavam beneficiamento dos minerais e agregavam valor aos produtos exportados. Com estas mudanças econômicas e estruturais, o longo e histórico ciclo do estanho chegou ao fim e iniciou-se a fase dos hidrocarbonetos como propulsores das exportações, alterando o eixo da economia boliviana.

Todavia, não somente a orientação da economia foi alterada, como também o eixo dos movimentos sindicais. O campesinato não estava de acordo com as medidas de austeridade tomadas pelo governo Estenssoro a partir de 1985 e não considerava que a ala mineira da COB, representada pela FSTMB, estava conseguindo encontrar uma alternativa para a situação. Mais ainda, sentiram que os interesses mais específicos dos campesinos não estavam sendo adequadamente tratados na confederação e, a partir do congresso da COB de 1989, deixaram de apoiar a instituição, causando outro golpe que deixou a COB esvaziada. A alteração da base econômica estatal para uma economia aberta e a desarticulação do sistema de exportação de minérios, nos anos 1980, introduziram um novo elemento na política boliviana que foi a interpelação direta e independente dos campesinos – que anteriormente sempre estiveram sob a tutela dos governos ou da COB – e tiraram do operariado mineiro a condição de protagonista na organização da resistência sindical para o atendimento de seus interesses. Conforme destaca Vivian Urquidi, “dentro dos setores camponeses, um segmento que se desenvolveu com rapidez, com elevado senso prático de mobilização e de canalização das demandas sociais, foi o dos produtores de folha de coca (URQUIDI, 2007 p. 145)”.

A organização dos cocaleiros como um grupo de interesse foi possível devido ao adensamento do grupo, que teve como uma das causas a imigração de trabalhadores desempregados das regiões urbanas e mineiras para os centros de produção agrícola na década de 1980, em busca de emprego e melhores salários (OCHOA, 2014 pp. 90-91), proeminentemente para as regiões dos Yungas de La Paz e do Chapare de Cochabamba, onde se encontravam as melhores oportunidades. Com o aumento do consumo e do tráfico de drogas em todo o mundo, desde o final da década de 1970, o plantio da folha de coca apresentava uma demanda crescente, devido ao maior rendimento que proporcionava se comparado com outras culturas, com valor de mercado dez vezes maior do que o da soja.

Um dos motivos para que os cultivos continuassem crescendo era a conivência das elites políticas, justamente as que poderiam tomar medidas para conter os plantios (URQUIDI, 2007 p. 145), ocasionando um grau mínimo de repressão, ao menos durante a primeira metade da década de 1980, com o padrão de leniência com os cocaleiros mudando somente em meados do governo Estenssoro (1985-1989) (OCHOA, 2014 pp. 102-103). Um dos motivos da indiferença das elites sobre a questão era o impacto na economia, pois o cultivo da coca tornava-se cada vez mais relevante no país, notadamente na região de Cochabamba, região onde surgiu o movimento cocaleiro sindicalizado.

### 3.3.2 A organização sindical dos cocaleiros

Não por acaso, em Cochabamba surgiu a *Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba* (FETCTC), uma entidade sindical paraestatal gerada com a missão de promover a união dos plantadores de coca, através do discurso de que defender o cultivo da folha de coca era proteger o modo de vida das culturas originárias andinas da Bolívia, fazendo assim um apelo tanto aos cocaleiros, como aos campesinos e indígenas.

A FETCTC não foi pioneira, pois em 1980, foi organizada a *Asociación Nacional de Productores de Coca* (ANAPCOCA), que representava os cocaleiros junto ao governo, defendendo a industrialização da folha de coca (OCHOA, 2014 p. 106). Contudo, a ANAPCOCA não conseguiu se consolidar porque era vista como uma instituição cooptada pelo oficialismo e a FETCTC emergiu como alternativa à ANAPCOCA, tal como a CSUTCB emergiu em 1979 como alternativa à FSUTCC, no caso dos campesinos. Em 1985, a FETCTC havia se consolidado como a principal instituição de apoio dos cocaleiros, defendendo o direito ao plantio e do uso tradicional da folha. Em 1987, incorporada à CSUTCB, conseguiu criar na confederação a Comissão da Coca, que servia como plataforma para a defesa das demandas cocaleiras e da ideia de que o plantio da folha tinha uma importância fundamental na economia do país, sobretudo no período de crise econômica que estava ocorrendo. Neste mesmo ano, a FETCTC usando o poder de barganha que vinha acumulando, reivindicou para os campesinos da CSUTCB um maior protagonismo dentro da COB, alegando que sempre o poder na central obreira esteve nas mãos dos mineiros, em primeiro lugar, e, em segundo lugar, aos representantes das fábricas, com o campesinato sendo sempre relegado a um plano inferior (OCHOA, 2014 pp. 101-102). Com o passar dos anos, o campesinato, através do movimento cocaleiro, não só ganhou mais espaço na COB, mas tornou-se o catalisador das demandas sociais dos grupos descontentes com as reformas econômicas neoliberais.

O período compreendido entre os anos de 1985 e 2000 foi a fase na qual os cocaleiros se consolidaram como uma força sindical e o marco de suas lutas pode ser exemplificado pelo posicionamento ante duas medidas governamentais contra as quais o movimento direcionou suas mobilizações: a Lei nº 1008, de 19 de julho de 1988, ou *Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas* e a Lei nº 1544, de 21 de março de 1994, ou *Ley de Capitalización*, com base na qual foram privatizadas as principais empresas estatais bolivianas.

A Lei 1008 criminalizou a produção da coca que não fosse destinada ao consumo lícito, definido como o uso tradicional, medicinal ou em rituais ancestrais dos povos andinos, incluído

neste conceito o *acullico*. Passou a ser considerada ilegal toda a produção de folha de coca destinada a “*fabricación de base, sulfato y clorhidrato de cocaína y otros que extraiga el alcaloide para la fabricación de algún tipo de sustancia controlada, así como las acciones de contrabando y tráfico ilícito de coca*” (BOLÍVIA, 1988). A lei determinou ainda que um território de 12.000 hectares na região dos Yungas seria destinado à produção para o uso lícito, havendo ainda uma região no Chapare na qual seria permitido o plantio temporariamente até que os cultivos fossem substituídos por outras culturas. Todas as demais regiões foram consideradas de produção ilegal e tornaram-se objeto de um plano de erradicação dos plantios, o que incluía a maioria das plantações da região de Cochabamba. A erradicação dos plantios de coca e a substituição por novos cultivos, até reduzir-se a uma área de 12.000 hectares, passaram a ser financiados pelos EUA e por outras instituições internacionais.

A promulgação da lei gerou protestos dos cocaleiros e levou-os a realizarem mobilizações em conjunto contra as medidas estatais, tendo pela primeira vez a participação simultânea e coordenada das maiores federações até então existentes de camponeses voltados para a defesa das plantações da folha de coca, o que culminou no surgimento de uma entidade sindical nacional dos cocaleiros, a *Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba*. A *Coordinadora* era uma entidade organizativa dos cocaleiros formada pelas seis maiores federações de cocaleiros da Bolívia: a FETCTC, a *Federación Sindical Agropecuária de Mamore-Bulo Bulo*, a *Federación Única de Centrales Unidas*, a *Federación Especial de Comunidades de Carrasco Tropical*, a *Federación Zonas Tradicionales Yungas del Chapare* e a *Federación Especial de Colonizadores de Chimore* (PACS, 2009 p. 69). As três primeiras eram ligadas à CSUTCB e as outras três à *Confederación Sindical de Colonizadores de Bolívia* (CSCB) e tanto a CSTCB como a CSCB eram membros da COB. Com a *Coordinadora*, os cocaleiros passaram a se manifestar coletivamente e obtiveram o apoio incondicional da CSUTCB na defesa dos interesses dos cocaleiros, que passaram a demonstrar que tinham um propósito comum, solidariedade e uma identidade coletiva, tudo confluindo na defesa irrestrita do direito ao plantio da coca. Constituíram uma identidade interna como camponeses produtores de folha de coca, que afirmavam ser sua identidade primária, além de uma identidade coletiva, que chamavam de secundária, como membros de um sistema sindical (OCHOA, 2014 p. 108).

Os sucessivos governos bolivianos, desde a promulgação da Lei 1008 até as vésperas da eleição de dezembro de 2005, mantiveram de alguma forma a luta pela erradicação dos plantios de coca com apoio do governo dos EUA. Desde o início dos anos 1990, de acordo com o *United Nations Office on Drugs And Crime* (UNODC), houve uma redução nos plantios de



coca tanto na Bolívia como no Peru, que também recebia auxílio dos EUA e possuía uma legislação semelhante à Lei 1008. A redução da área cultivada ocorreu principalmente a partir de 1995 em ambos os países, ao mesmo tempo em que se expandiu na Colômbia a ponto de aumentar a produção da coca no continente, a despeito da diminuição das áreas cocaleiras na Bolívia e no Peru (GUSMÃO, 2009). Ao longo dos anos 1990, agentes do DEA e grupamentos militares dos EUA passaram a se fazer presentes nas regiões onde a erradicação era o objetivo, em parceria com a *Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico* (FELCN), que era a unidade operacional de contenção das drogas da polícia boliviana. As ações da FELCN, bem como a manutenção de sua estrutura, eram integralmente pagas pelos EUA, através da *Narcotics Affairs Section* (NAS). Porém, a presença intensa dos EUA, bem como a ação de *marines* nas atividades de destruição de fábricas clandestinas de cocaína, não teve o efeito desejado pelo governo, demonstrando que o uso da força por corporações militares internacionais não era o melhor caminho para a eliminação das plantações (CAMARGO, 2006 p. 198). Em 1991, a Bolívia foi incluída no *Andean Trade Promotion Act* (ATPA), um programa de preferências tarifárias proposto pelos EUA para o comércio com a Bolívia, o Peru e a Colômbia, cuja contrapartida era o cumprimento de metas de redução das plantações da folha de coca.

Devido aos efeitos negativos da ingerência estrangeira, em 16 de setembro de 1997, no início do novo governo de Hugo Banzer, ex-ditador, desta vez eleito, por ocasião da promulgação da Lei de Organização do Poder Executivo, foi então criado o *Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas* (CONALTID), composto pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério de Governo, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Ministério da Defesa Nacional, Ministério da Saúde e Ministério da Previdência Social. O CONALTID tinha as atribuições de:

*“Definir y normar las políticas nacionales que enmarquen la planificación, organización, ejecución, dirección, supervisión, fiscalización, control y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo y sustitución de la economía de la coca, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reinserción social”* (BOLÍVIA, 1997).

A criação do conselho foi uma manifestação por parte do governo com o intuito de demonstrar que o processo decisório em relação às políticas relativas à coca estava nas mãos dos governantes eleitos e não era conduzido pelos EUA. Não obstante a existência do CONALTID, a política de erradicação seguiu nos mesmos moldes aplicados anteriormente, ao mesmo tempo em que os cocaleiros permaneceram irredutíveis na defesa de seus interesses em

manter o direito ao plantio da coca e deram novos passos na direção de se impor na arena política, passando a atuar no campo partidário.

Deste contexto, surgiu Evo Morales, que se tornou presidente boliviano nas eleições de 2005, mas que desde 1989 disputou cargos políticos, sempre representando os cocaleiros e seus interesses. Em 1989, candidatou-se a deputado por Cochabamba pela coligação *Izquierda Unida* (IU), mas não foi eleito. Em 1993, candidatou-se novamente a deputado por Cochabamba, desta vez pelo *Eje de Convergência Patriótica-Cabildo Pachakuti* (EJE), um partido que havia se separado da IU e que tinha uma composição campesina e indígena, com uma base popular de apoio nos cocaleiros dos Yungas e do Chapare (SUÁREZ Arana, 2014 pp. 46-48). Embora Morales não tenha sido eleito, a campanha do partido campesino-cocaleiro conseguiu eleger um deputado em La Paz, o que significou uma importante conquista para os cocaleiros. Em março de 1995, no Primeiro Congresso Campesino Terra e Território, coordenado pela CSUTCB e pela CSCB, foi fundada a *Asamblea por la Soberanía de los Pueblos* (ASP), que nas eleições de dezembro de 1995 elegeu 49 *concejales*<sup>18</sup>, com a coligação IU-ASP (PACS, 2009 pp. 44-45). Como efeito da diversificação e pluralização democrática, as mulheres passaram a ocupar cada vez mais espaço nos partidos, nos sindicatos e nos cargos eletivos, o que levou à criação, em 1996, da primeira bancada parlamentar feminina da América Latina, a *Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia* (UMPABOL), reconhecida pela Câmara dos Deputados e que, apesar de multipartidária, tinha vínculos ideológicos com a IU e a ASP.

Na mesma proporção em que buscavam ocupar espaço na política partidária, os cocaleiros também realizavam críticas aos governos e às ações dos EUA no país. No mesmo período, os órgãos oficiais levaram adiante o projeto erradicação das plantações da coca, enquanto que os cocaleiros passaram a lutar de maneira mais enfática pela defesa do direito do plantio, fazendo com que se instalasse no país o debate coca-cocaína. A origem deste debate remonta a tempos mais longínquos, mas para o período histórico do final do século XX, o debate teve suas raízes na Lei 1008 e se acirrou com a consolidação da *Coordinadora* na representação dos interesses dos cocaleiros, permanecendo sem nenhum acordo significativo ou aproximação dos interesses entre governo e cocaleiros, até 2006.

Além da questão coca-cocaína, outra bandeira levantada não somente pelos cocaleiros da *Coordinadora*, mas também pelos demais campesinos da CSUTCB e da CSCB e mineiros

---

<sup>18</sup> Os *concejales* são os membros eleitos para o *Concejo Municipal*, órgão municipal legislativo, deliberativo e fiscalizador (BOLÍVIA, 2014), semelhante às câmaras de vereadores no Brasil. O *concejal* tem atribuições bastante parecidas com os vereadores brasileiros.

da COB, foram os protestos contra a Lei nº 1544, de 21 de março de 1994, quando o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada aprofundou as medidas previstas no DS 21060 de 1985 e autorizou a capitalização das estatais *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), *Empresa Nacional de Electricidad* (ENDE), *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (ENTEL), *Empresa Nacional de Ferrocarriles* (ENFE) e *Empresa Metalúrgica Vinto* (BOLÍVIA, 1994). Em junho de 1995, a ENDE foi adquirida pelas empresas *Dominion Energy*, *Energy Initiatives* e *Constellation Energy*, todas dos EUA. A empresa de telecomunicações ENTEL foi passada para a italiana *Euro Telecom International*, em setembro de 1995, e, em dezembro do mesmo ano, a companhia chilena *Cruz Blanca* arrematou a ENFE (QUIÑONEZ, 2001). Apesar das capitalizações da ENDE, da ENTEL e da ENFE terem sido realizadas de acordo com os planos do governo e concluídas cerca de 20 meses após a aprovação da Lei 1544, com a YPFB a situação foi mais complexa, pois havia muitos interesses envolvidos e os hidrocarbonetos eram a principal fonte da economia da Bolívia.

O fator complicador era que havia um contrato assinado em 1993 pelos presidentes Paz Zamora, da Bolívia, e Itamar Franco, do Brasil, para a exploração do gás natural em parceria entre a YPFB e a Petrobras. Em 13 julho de 1994, a YPFB assinou um acordo com a empresa Enron, dos EUA, para a construção do gasoduto que ligaria a região produtora na Bolívia ao Brasil, mas este contrato permaneceu sem divulgação, até que se iniciou o processo de capitalização da YPFB e as informações vieram à tona. As negociações se estenderam até 6 de maio de 1997, quando o governo expediu o DS 24806, capitalizando a YPFB em três lotes, adquiridos pelas empresas argentinas YPF e Pluspetrol, além das estadunidenses Amoco, Enron e *Shell* (QUIÑONEZ, 2001 p. 72).

O período das negociações para a capitalização da YPFB foi também de fortalecimento das manifestações da COB, CSUTCB e *Coordinadora* contra a desestatização das empresas, aumentando também o discurso contra os EUA, tanto pela intervenção no caso do imbróglio coca-cocaína, como pela presença de empresas do país na compra das companhias bolivianas envolvidas nas capitalizações. O discurso contra o governo e contra os interesses estrangeiros ganhou corpo quando os grupos que representavam os trabalhadores e os camponeses passaram a demonstrar às suas bases de apoio que as privatizações eram uma das recomendações do Consenso de Washington, de 1989. Quando se aproximaram as eleições de 1997, Evo Morales era o líder da *Coordinadora*, atuando como um dos principais militantes dos cocaleiros e um dos mais contundentes críticos da política do governo.

Com todos estes elementos, nas eleições de 1997, a IU-ASP, que representava os camponeses, indígenas e cocaleiros, logrou eleger quatro deputados na área rural de Cochabamba, sendo que Evo Morales foi o deputado individualmente mais votado do departamento. Devido a desentendimentos com seu partido, Morales deixou a IU-ASP e fundou seu próprio partido, o *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (IPSP). Em 1999, o IPSP não tinha autorização para funcionar regularmente como partido, mas tinha uma consistente base eleitoral, ao passo que o *Movimiento al Socialismo* (MAS) era um partido que não possuía base eleitoral, mas conservava sua personalidade jurídica (SUÁREZ Arana, 2014 pp. 50-52). Em 1999, Morales passou a ser membro do MAS e organizou o partido para as eleições municipais de dezembro daquele ano, quando conseguiu eleger 81 *concejales* (PACS, 2009 p. 45). Morales, desde então, concorreu seguidamente pelo MAS nas eleições seguintes.

### 3.3.3 Crise no século XXI

Após quinze anos de políticas neoliberais, a Bolívia chegou ao século XXI com o movimento dos trabalhadores mineiros enfraquecido, mas não desintegrado, pois a COB continuava ativa e ganhava força através do discurso da reivindicação da reversão das privatizações realizadas na década anterior. No parlamento, os representantes dos cocaleiros, camponeses e indígenas invocavam um debate sobre interesses específicos destes grupos, independente do partido que os parlamentares representavam. Os cocaleiros faziam chegar à população o seu discurso da defesa da folha de coca, denunciando sucessivos governos que, em parceria com os EUA, violaram os direitos humanos dos camponeses para erradicar os plantios de coca e eliminar a cultura andina ancestral. Neste contexto, ocorreram dois enfrentamentos entre o governo e as forças oposicionistas, que ocupavam espaço também no parlamento. Estes dois enfrentamentos foram a Guerra da Água no ano de 2000 – que marcou o fim do ciclo de privatizações na Bolívia – e a Guerra do Gás, em 2003, que trouxe novamente para o debate a questão da perda da saída para o mar para o Chile.

A Guerra da Água ocorreu entre setembro de 1999 e abril de 2000, causada pelo descontentamento popular com as consequências da *Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario* aprovada pelo congresso boliviano em setembro de 1999. A lei determinou a privatização dos serviços de fornecimento de água, que passou a ser realizado pela empresa estadunidense Bechtel Holdings. Após a privatização, foi realizado um aumento no preço nas tarifas da água. Nas palavras de Alfredo Camargo, a partir do aumento da tarifa:

Produziu-se conflagração que ilustrou de maneira particularmente contundente dois traços bem característicos da Bolívia: o nacionalismo, que frequentemente traduz-se em hostilidade e antipatia a investimentos estrangeiros [...] e a indocilidade corajosa se seus setores populares, muitas vezes próximos da incoercibilidade na defesa de suas demandas (CAMARGO, 2006 p. 188).

Evo Morales, exercendo pressão política através do MAS, e Felipe Quispe, realizando a parte operacional das manifestações através da CSUTCB, levaram à reversão do processo privatizante da água e à saída da empresa Bechtel Holdings do país. A mobilização criou um sentimento nacionalista, a partir do questionamento do porquê de uma empresa estrangeira lucrar vendendo aos bolivianos, dentro da Bolívia, um recurso que está no solo do país. Para Vivian Urquidi, estas ocasiões de conflito manifestam a capacidade de articulação e unidade da organização social popular na Bolívia, pois, apesar de ocorrerem em contextos de condições objetivas desfavoráveis para os grupos sociais mais oprimidos, não impedem a resposta viva das massas representadas por estes grupos (URQUIDI, 2007 p. 182). Uma das formas de mobilização ocorreu na eleição de 2002, quando o MAS elegeu 27 deputados e 8 senadores, números bem superiores aos quatro deputados eleitos pelo partido em 1997, pleito no qual não obteve nenhuma cadeira no senado (PACS, 2009 p. 45).

O outro enfrentamento, a Guerra do Gás, aconteceu em 2003, mas outras movimentações relacionadas a posicionamentos contra a privatização da YPF também iniciaram em sequência à Guerra da Água, na efervescência das manifestações de 1999 e 2000. Na esteira do crescimento dos movimentos sociais, que questionavam as condições em que as reformas baseadas no Consenso de Washington deixaram o país, emergiu como tema do momento o questionamento sobre o DS 24806, e a nacionalização do gás natural passou a ser o mote para qualquer grupo político que intentasse ganhar o apoio político das camadas populares representadas pela CSUTCB, pela *Coordinadora* e pela COB.

As privatizações foram intensamente realizadas no primeiro mandato de Gonzalo Sánchez Lozada, de 1993 a 1997, e no governo de Hugo Banzer, de 1997 a 2001 (PAULO NETO, 2007 p. 98), mas quando Jorge Quiroga Ramirez assumiu a presidência, em agosto de 2001, sofreu forte pressão da oposição para levar adiante a nacionalização dos hidrocarbonetos, sob a alegação de que o DS 24806 estava em desacordo com a constituição. Não obstante, o presidente Quiroga seguiu o modelo dos governos anteriores e assinou mais quatro contratos sob a égide do decreto DS 24806, concedendo a empresas transnacionais o direito de exploração dos campos *Bloque Vuelta Grande*, *Rio Hondo*, *Bloque Ingle* e *Bloque Aquio*. Isto aumentou a revolta da oposição favorável à nacionalização. A revolta dos deputados de oposição foi inflada

pelo fato de que os campos de exploração, que foram objeto dos contratos assinados no período do governo de Quiroga, haviam sido descobertos pela YPF e tinham estudos para exploração em estágio avançado, realizados pela estatal boliviana (BOLÍVIA, 2007e).

Apesar das pressões em 2002, último ano de seu mandato, Quiroga iniciou contato com os EUA para exportar gás aos norte-americanos, o que exigiria a construção de um gasoduto pelo território do Chile para chegar ao Oceano Pacífico. Este fato reavivou no povo boliviano as lembranças dos prejuízos com a Guerra do Pacífico, trazendo o tema da reivindicação marítima também para a pauta dos discursos oposicionistas, junto com a nacionalização e com a defesa da folha de coca. A tentativa de Quiroga fez com que se instalasse definitivamente no país um sentimento de animosidade por parte de movimentos sociais, sindicais e na oposição partidária. Quiroga abandonou o projeto pouco antes da eleição presidencial, deixando para o seu sucessor a resolução da questão.

Na eleição de 2002, Gonzalo Sanches de Lozada, do MNR, foi novamente eleito presidente, vencendo a Evo Morales, do MAS, por pequena margem de votos<sup>19</sup>. Duas semanas após a sua posse, Lozada assinou com os EUA um acordo de livre comércio, o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), que era uma nova versão do ATPA vigente desde 1991, com as mesmas premissas de liberação de tarifas de importação e exportação, condicionadas a metas de erradicação dos plantios de coca. Também permitiu a implantação do *Illicit Crop Monitoring Program* (ICMP), um programa de controle de cultivos de drogas gerenciado pela UNODC, implantado também no Peru e Colômbia (UNODC, 2007 p. 7).

Em seguida, Lozada retomou a discussão da utilização do território chileno para exportar gás para os EUA com o intuito de aprovar a medida, o que fez com que se intensificassem os movimentos populares que pleiteavam a nacionalização do gás, levando o exército a agir para conter os protestos, resultando em mais de 60 mortos em outubro de 2003, no episódio que ficou conhecido como Guerra do Gás. O clima de ebulição política e social marcou também uma renovação da iniciativa combativa da COB e da debilitada FSTMB, que coordenaram ações em La Paz por parte de mineiros da Huanuni, a única empresa mineira estatal que restou após as privatizações (FORNILLO, 2009 p. 80). As passeatas continuaram e passaram a pedir a renúncia do presidente, até que a situação ficou insustentável e culminou com a renúncia em 17 de outubro de 2003, sendo substituído pelo vice Carlos Mesa Gisbert.

---

<sup>19</sup> No primeiro turno de 2002, Lozada obteve 22,46% dos votos, Evo Morales 20,94% e Manfred Reyes Villa 20,91%. Como nenhum candidato obteve maioria absoluta, o Congresso Nacional elegeu Lozada em *segunda ronda* com 84 dos 157 votos.

Além da renúncia do presidente e do impedimento da comercialização do gás pelo Chile, conquistas realizadas através da *política en las calles*, a demanda pela nacionalização dos recursos gasíferos gerou outro efeito, desta vez através da política institucional. Em 20 de fevereiro, durante a gestão de Carlos Mesa, foi aprovada uma reforma parcial da constituição determinando, em seu artigo 4º que “*el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normas por Ley*” (BOLÍVIA, 2004). Em 18 de julho de 2004, o dispositivo do referendo foi utilizado por Mesa, em uma consulta popular na qual os resultados demonstraram que a população desejava a nacionalização dos recursos hidrocarbúricos e uma nova *Ley de Hidrocarburos*. A lei foi elaborada e aprovada, prevendo a execução do disposto no referendo de 18 de julho de 2004, o que deveria ser executado, pois desde a reforma constitucional de 2004, o referendo passou a ter caráter vinculante e não consultivo. O presidente Mesa e seus sucessores não realizaram o disposto na lei e este passou a ser o ponto central do discurso da oposição, pois institucionalmente a nacionalização do gás e do petróleo estava aprovada, mas não foi executada por decisão do executivo.

A Guerra do Gás também gerou consequências institucionais políticas profundas, tal como a alteração na correlação de forças partidárias nas eleições municipais de dezembro de 2004, quando o MAS elegeu 453 *concejales* e 156 *alcaldes*<sup>20</sup> (PACS, 2009 p. 45). No pleito anterior, ocorrido antes dos conflitos da água e do gás, o partido havia eleito 81 *concejales* e nenhum *alcalde*.

Se a Guerra da Água foi relevante porque despertou o sentimento nacionalista e alinhou os movimentos sindicais em um objetivo comum, a Guerra do Gás não foi menos importante, pois despertou a opinião pública boliviana, como um todo, categoricamente a favor da nacionalização dos hidrocarbonetos. Assim, na virada do século XX para o século XXI, os anseios pela nacionalização dos recursos naturais e a defesa do direito ao plantio da folha de coca eram a base das demandas dos mineiros, dos indígenas e dos campesinos, representados no aspecto sindical pelas enfraquecidas COB e FSTMB, pela emergente CSUTCB e pela fortalecida *Coordinadora*. A Guerra da Água e a Guerra do Gás fizeram com que os sentimentos nacionalistas e as manifestações contra as medidas neoliberais mobilizassem as forças políticas institucionais e movimentos populares em direção a uma nova realidade social, trazendo também para a agenda a reivindicação da saída para o mar junto ao Chile. Entre os anos de 2000

---

<sup>20</sup> O *alcalde* ou a *alcadesa* é o cargo máximo do executivo municipal (BOLÍVIA, 2014), possuindo atribuições semelhantes ao cargo de prefeito, no caso do Brasil.

e 2005, esta foi a tônica dos embates políticos na Bolívia, dinâmica esta que demonstrou que os movimentos populares conseguiram não somente se fazer presentes na política boliviana através dos sindicatos, federações e demais agrupamentos organizados, mas também pela via político-institucional, com um partido político de grande representatividade, o *Movimiento al Socialismo*, e um candidato capaz de capitalizar em votos os interesses dos diversos grupos que se sentiam representados por Evo Morales.

Neste capítulo, foi possível verificar que os grupos de interesse abordados nesta pesquisa passaram a se organizar e ter uma atuação mais ordenada após a Guerra do Chaco, demonstrando uma capacidade de mobilização na Revolução de 1952, quando estavam organizados na FSTMB. Neste período, os trabalhadores mineiros se organizaram e tiveram grande influência na revolução, conseguindo posteriormente organizar-se em uma central sindical, a COB, que se tornou o centro de difusão das lutas na causa operária.

Os camponeses indígenas, por seu turno, também tiveram importante participação na Guerra do Chaco. No período compreendido entre a guerra e a revolução, iniciaram a conquista de alguns direitos, na década de 1940, que foram suprimidos posteriormente, devido ao ainda grande poder por parte da oligarquia. A partir de 1952, os indígenas passam da condição de excluídos do sistema político institucional para eleitores, com o advento do sufrágio universal, ganhando assim mais espaço na arena política. No entanto, durante o período dos governos militares (1964-1982), foram cooptados através do Pacto Militar Campesino e sua atuação política não foi ativa nesta fase. Em 1979, surgiu a CSUTCB que se tornou a principal entidade representante dos interesses dos indígenas camponeses.

Os cocaleiros ganharam mais espaço político a partir dos anos 1980 e, de maneira mais acentuada, ao final do século XX, quando a *Coordinadora* se converteu na sua representante no âmbito sindical, transferindo com êxito a sua força política para um partido, o MAS. Assim, concluiu-se neste capítulo que os trabalhadores mineiros enquanto grupos de interesse tiveram a sua formação nas décadas de 1940 com a FSTMB e com a COB, enquanto que os camponeses indígenas emergiram como grupo de interesse após 1952. Finalmente, os cocaleiros, emergiram à cena política ao final do século XX com uma representação sindical, a *Coordinadora*, e uma partidária, o MAS.



## 4 GRUPOS DE INTERESSE, POLÍTICA EXTERNA E ELEIÇÕES (2005-2014)

Neste capítulo, analisa-se o período de 2005 a 2014, quando houve três eleições presidenciais na Bolívia. O capítulo apresenta inicialmente os interesses de cada grupo no período antecedente à eleição de dezembro de 2005. A seguir, são descritos os principais partidos e candidatos que se apresentaram para concorrer ao pleito, para conectar os interesses dos grupos com as propostas dos partidos, bem como o resultado da eleição. Depois, é analisado o primeiro mandato de Evo Morales em relação às medidas que tomou quanto às nacionalizações, à defesa da folha de coca e à reivindicação marítima, procurando detectar o posicionamento e a opinião dos grupos de interesse em relação a essas ações. A seguir, são apresentados os candidatos e suas propostas sobre os temas que estão sendo analisados, relativamente às eleições de dezembro de 2009 e o resultado da eleição. Na sequência, o mesmo processo é realizado com o segundo mandato de Evo Morales, verificando suas ações nos três temas de política externa pesquisados e finalmente as manifestações de apoio ou não ao governo por parte dos grupos de interesse.

### 4.1 INTERESSES NAS ELEIÇÕES DE 2005

Nesta seção do capítulo, apresentam-se os interesses de cada um dos grupos no limiar da eleição presidencial de dezembro de 2005, que elegeu Evo Morales. Como visto ao longo do texto, os grupos de interesse formados pelos trabalhadores mineiros, pelos campesinos indígenas e pelos cocaleiros, tem na COB, na FSTMB, na CSUTCB e na *Coordinadora* as suas entidades representativas. Contudo, apesar desta delimitação ser adequada e suficiente para os objetivos desta pesquisa, deve-se ressaltar que as entidades sindicais que representam atores que estão envolvidos nestes três grupos são bastante numerosas na Bolívia.

Muitas instituições sindicais atuam em todo o território nacional, mas suas ramificações atingem o âmbito regional e local, compondo um mosaico de atores bastante difícil de ser delimitado em sua totalidade. Todavia, as entidades apresentadas neste texto têm um diferencial, que é a sua marcante atuação política e o seu registro na história boliviana pela participação em eventos fundamentais – Revolução de 1952, Guerra da Água, Guerra do Gás – que ao longo de décadas construíram o contexto da Bolívia do século XXI. Sendo assim, ao longo do restante do capítulo, outras instituições de representação de grupos serão abordadas, mas somente na medida da necessidade para se concluir com os objetivos da pesquisa.

Outro fator a se citar é que os interesses expostos no item 4.1 deste capítulo referem-se aos interesses para as eleições de 2005. No entanto, para as eleições de 2009 e 2014 não há um tópico específico que apresente os interesses dos grupos. Isto se deve ao fato de que os interesses, de uma maneira geral, permaneceram bastante semelhantes nas três eleições. Para a eleição de 2009, são feitas algumas observações sobre os interesses dos grupos no item 4.3 e, para a eleição de 2014, isto é realizado no item 4.3.5 para destacar alguma mudança.

#### 4.1.1 Trabalhadores Mineiros

Um dos grupos de interesse que compõe esta análise são os trabalhadores mineiros, cuja representação sindical está presente na COB, dentro da qual sua maior relevância está na *Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia* (FSTMB). Em relação à representação partidária, oficialmente não houve apoio da FSTMB ao MAS, ao menos de maneira formal e institucional, mas o amplo eleitorado mineiro inclinou-se, em 2005, a votar no MAS por conta própria (FORNILLO, 2009 p. 81), em uma decisão que partiu dos próprios eleitores e não das instituições.

O principal interesse do grupo formado pelos mineiros, em 2005, era a nacionalização das empresas mineiras privatizadas no período neoliberal, que, na interpretação da FSTMB, teria o efeito de melhorar as condições socioeconômicas dos trabalhadores. A COB, por sua vez, entendia que o retorno do controle dos recursos naturais para as instituições do Estado, resultaria em seu fortalecimento político. No entanto, tanto a melhoria das condições econômicas e sociais como o fortalecimento político das instituições sindicais, na visão da COB e da FSTMB, seriam diretamente proporcionais ao nível de participação e de poder de decisão nas mãos dos trabalhadores, nos temas relacionados à mineração. Porém, em relação às nacionalizações, o posicionamento da COB era radical, apoiando o confisco sem indenização das propriedades das empresas estrangeiras, enquanto que a proposta do MAS, às vésperas da eleição, era mais moderada, pleiteando uma nacionalização dentro da legalidade, sem confisco ou expropriação (MAYORGA, 2006 p. 8).

Deve-se considerar ainda que dentre os mineiros representados pela COB, havia uma diferença de opinião sobre as medidas a serem defendidas entre os mineiros assalariados e os cooperativistas, demonstrando que não se tratava de um grupo de interesse homogêneo. Os mineiros assalariados eram os empregados das empresas privadas, em sua maioria estrangeiras, que possuíam concessões para exploração dos minerais, juntamente com os empregados

estatais, estes últimos concentrados na mina de Huanuni, que não havia sido privatizada. Os cooperativistas eram trabalhadores que ficaram desempregados por ocasião das reformas neoliberais e foram organizados em sistemas de cooperativas, trabalhando como autônomos no fornecimento de minerais às empresas privadas, não podendo contratar funcionários e pagando impostos menores do que as empresas. As empresas privadas eram responsáveis por 76% da produção dos minerais na Bolívia em 2005, os cooperativistas por 22% e os outros 2% eram a fatia do Estado.

O interesse dos trabalhadores do sistema assalariado, expresso principalmente pela FSTMB, era que a mineração fosse totalmente nacionalizada e que o Estado passasse a controlar todo o processo, pois entendiam que da maneira como se encontrava, a mineração boliviana beneficiava primeiramente as empresas, depois os cooperativistas, deixando em uma situação marginal os assalariados. Os cooperativistas, por sua vez, alegavam que as empresas eram beneficiadas com as melhores regiões de exploração mineral e que os cooperados ficavam sempre com os setores menos lucrativos. Além disto, não tinham como realizar um trabalho mais lucrativo por não terem acesso a equipamentos e técnicas tão avançados como as grandes empresas e lutavam para uma alteração no sistema que beneficiasse mais às cooperativas e menos às empresas. Importante destacar que as cooperativas tinham, entre trabalhadores formais e informais, um grupo de pessoas aptas ao voto muito superior ao número de assalariados, com a *Federación Nacional de Cooperativas Mineras* (FENCOMIN), que representava os interesses dos cooperados, possuindo desde o ano 2000 mais de 47.000 associados que compunham um universo de cerca de 250.000 dependentes (FORNILLO, 2009 p. 81), formando um avolumado contingente eleitoral com o qual nenhum grupo político tinha a intenção de se indispor.

No caso da COB há outro fator político a se considerar, relacionado à estrutura interna da *Confederación*. Durante os 15 anos de aprofundamento do neoliberalismo na Bolívia, os mineiros da FSTMB perderam grande parte de sua capacidade de pressão política e de mobilização social, perdendo também parte de seu poder dentro da COB. Muitas organizações sindicais ligadas à COB negociaram separadamente suas demandas na década de 1990, alegando que a COB não tinha mais a coesão e capacidade de representação de outrora. Estas organizações passaram a reclamar um papel mais representativo dentro da COB, que sempre foi comandada pela então debilitada FSTMB e pelos mineiros. Destas organizações, a que mais se sobressaiu foi a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB) que representava os campesinos, afiliada à *Coordinadora*, que, por sua vez,

representava os cocaleiros, ambas constituindo a base eleitoral de Evo Morales e do MAS em 2005. Apesar de toda a força que representava no cenário político boliviano, a CSUTCB não conseguiu alterar o estatuto da COB nas décadas de 1980 e 1990, que previa 328 delegados mineiros e 101 delegados campesinos (FORNILLO, 2009 pp. 79-80), com o primeiro nome da direção sendo necessariamente um mineiro e o segundo um representante dos trabalhadores das indústrias. Apoiar oficialmente o MAS e Evo Morales, significaria para a alta cúpula da COB a abertura de espaço para que a CSUTCB se sentisse em condições de avançar na ocupação de um maior espaço institucional na COB.

Assim, ao aproximar-se a eleição de 2005, os mineiros enquanto grupo de interesse estavam representados pela FSTMB, que era filiada à COB. Tinham como interesse específico a nacionalização dos recursos minerais e um maior poder de influência aos trabalhadores nas instâncias decisórias institucionais relativas aos recursos minerais. Nas eleições de 2005, mesmo sem uma orientação declarada da COB e da FSTMB de apoio ao MAS, os eleitores mineiros optaram por votar em Evo Morales. Se considerada a racionalidade na ligação entre interesses e preferências (MILNER, 1997), pode-se conjecturar que, em 2005, o eleitor mineiro enxergou no candidato indígena aquele que mais se aproximava de suas demandas, aquele que lhes parecia que adotaria as políticas pelas quais os mineiros tinham preferência, através das quais teriam seus interesses satisfeitos.

#### 4.1.2 Cocaleiros

Em 2005, os cocaleiros eram o grupo com o rol mais heterogêneo de interesses na esfera política boliviana. Nascido na efervescência da luta contra a erradicação dos plantios de folha de coca, nas últimas décadas do século XX, o movimento cocaleiro desenvolveu seu discurso em duas vertentes, ambas voltadas para a questão coca-cocaína. Uma dessas vertentes era mais específica, defendendo o plantio da folha de coca como símbolo milenar da nação boliviana, afirmando que quem estava contra a coca, estava contra a Bolívia. O discurso era contra o Estado que restringia as plantações; não era, contudo, um discurso contra o Estado como instituição, visto que o próprio movimento cocaleiro intentava ocupar as posições estatais, mas contra o modelo de Estado tachado de neoliberal e antinacionalista. A outra vertente do discurso, também variante do debate coca-cocaína, era a que mantinha a incondicional defesa do plantio da coca e condenava veementemente o narcotráfico, tendo neste quesito um ponto

de convergência com o Estado, sem, contudo, poupar críticas a esse mesmo Estado, acusando-o de conluio com as elites políticas e de conivência com o tráfico ilegal.

A partir desse discurso, formaram-se os interesses mais específicos dos cocaleiros, que eram a nacionalização dos recursos naturais bolivianos, privatizados após o DS 21060, e a defesa do direito ao cultivo da coca. Na questão partidária, os cocaleiros eram representados pelo MAS, que tinha Evo Morales, um líder cocaleiro, como a sua figura mais proeminente e que havia se tornado, ao longo das eleições anteriores e confrontos com o governo contra medidas neoliberais, um partido diferente dos moldes tradicionais, com base eleitoral nos movimentos sociais (URQUIDI, 2007 p. 30).

No âmbito sindical, a robustez dos cocaleiros era manejada pela *Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico Cochabambino*, conformada em uma estrutura piramidal organizada em seis Federações, 107 Centrais e 1029 Sindicatos. Há que se destacar ainda a representatividade institucional das mulheres no grupo de interesse formado pelos cocaleiros, havendo uma federação especial feminina em cada uma das seis federações representadas na *Coordinadora*, o que outorga às mulheres uma participação ativa não somente em assembleias e congressos, mas também em manifestações e bloqueios de estrada, além de ocuparem cargos decisórios na instituição em nível municipal, departamental e nacional (PACS, 2009 p. 68).

De forma mais exata, os interesses que os cocaleiros tinham em 2005 podem ser divididos em três âmbitos: econômico, político e sindical. Os interesses econômicos do grupo estavam representados pelo fim do modelo de Estado neoliberal, pela nacionalização das empresas, serviços e bens privatizados na década de 1990 e pelo fim das políticas intervencionistas dos EUA no combate à produção de folha de coca, que era a base da economia do cocaleiro. No âmbito político, o interesse dos cocaleiros, e principalmente do MAS, era o de chegar ao poder executivo e de eleger o maior número possível de parlamentares, ou seja, o interesse era de assumir o poder do Estado para protagonizar a política boliviana. Finalmente, no campo sindical, o interesse não era menos ambicioso que no campo político, pois os cocaleiros procuravam tornar-se um poder sindical como forma de sustentar o poder político, tarefa que deveria ser executada através da ocupação dos cargos mais importantes da COB, além de manter a capacidade da *Coordinadora* e da CSUTCB.

Os cocaleiros, que estavam em plena ascensão política, econômica e perante a opinião pública, tinham interesses abrangentes, mas que necessariamente para serem atingidos tinham como condição imprescindível a vitória nas eleições de 2005.

#### 4.1.3 Campesinos e Indígenas

Os interesses do grupo formado pelos campesinos e indígenas estavam centrados em mudar a estrutura do Estado, descolonizar e indianizar as instituições governamentais. O interesse mais geral não era impor um modelo indígena para substituir o modelo vigente, mas transformar a estrutura do sistema estatal em um modelo intercultural, que incorporasse as arquiteturas indígenas de organização social, econômica e política. Para os campesinos e indígenas, considerando estes interesses, a CSUTCB era a forma de representação institucional mais significativa como grupo de interesse. A CSUTCB estava em acordo com as demandas deste grupo e defendia, como prioridade, a recuperação da soberania econômica da Bolívia, através da nacionalização e industrialização dos recursos naturais, o que também era pactuado pelos campesinos e indígenas. Neste sentido, em 2005, o discurso da CSUTCB era contra o Estado neoliberal, o inimigo em essência, e em suas manifestações não se alinhava a nenhum partido político, mantendo a coesão de sua fundação, quando surgiu como alternativa anti-oficialista logo após o final do Pacto Militar Campesino.

Os indígenas também tinham como interesse a defesa da folha de coca, tal como os cocaleiros, mas com um discurso menos voltado para as questões econômicas e mais para a discussão das questões culturais ancestrais. Também dentro das demandas relacionadas às questões culturais originárias andinas, os indígenas lutavam pela posse de seus territórios. Neste ponto, o grupo de interesse representado pela CSUTCB evidenciava a sua heterogeneidade, pois havia um grupo mais radical que desejava o repasse dos territórios e a decretação de autonomia indígena, bem como a nacionalização de todos os recursos naturais privatizados e o repasse destes para a administração autônoma dos indígenas. Este grupo não tinha a preocupação da ocupação das instâncias administrativas do Estado, a não ser na medida da necessidade para manter um sistema político que garantisse autonomia aos povos originários (SCHILLING-VACAFLOR, 2008).

A heterogeneidade aparecia em outro grupo, também indígena, mas que realizava um tipo de cultivo agrícola estruturado em um sistema de cooperativas de campesinos sindicalizados, afiliados à CSUTCB, que tinham abrangência nacional. O primeiro grupo, composto de agrupamentos indígenas que desejavam retornar a um sistema originário, desejava a posse de territórios para utilização de forma comunitária, nos quais seria realizado o plantio da folha de coca, juntamente com outras culturas, todas para subsistência da comunidade. O segundo grupo desejava a posse individual de terras, ao modelo de uma reforma agrária

tradicional, para realizar o plantio de diversas culturas, entre elas a folha de coca, com a intenção de gerar lucro.

Deste segundo grupo, obviamente, faziam parte também grande parte dos cocaleiros representados pela *Coordinadora*, fazendo com que a defesa da folha de coca ganhasse ainda mais espaço dentro das demandas dos grupos de interesse. A partir da defesa da coca, surgiu a demanda pela alteração da política de contenção de plantios da folha destinada à produção de cocaína, realizado através da criminalização e do uso da força com participação internacional. Os indígenas solicitavam a alteração por políticas internas com vistas a promover a redução voluntária dos plantios, procurando, através de um concerto com os grupos originários, a garantia do cultivo com base em valores históricos, culturais e ancestrais. A revalorização da folha referia-se à aplicação de políticas que permitissem a comercialização e a industrialização da coca para usos lícitos, o que garantiria também possibilidades de desenvolvimento econômico ao grupo.

Com isto, os camponeses indígenas representados pela CSUTCB formavam o grupo de interesse mais diverso e com demandas mais conflitantes entre os três grupos considerados neste estudo. Seus interesses estavam entrecruzados na questão da folha de coca, nas nacionalizações, na posse da terra e na mudança do modelo de Estado e sua representação sindical encontrava-se principalmente na CSUTCB.

## 4.2 PRIMEIRO GOVERNO DO MAS

Esta parte do texto apresenta o quadro dos candidatos e partidos para a eleição de 2005 e suas propostas. Não são apresentados todos os candidatos e partidos, mas somente os que tiveram maior representatividade no pleito, o que pode ser aferido pela eleição de membros para o parlamento. Sendo assim, são destacados os partidos e candidatos, bem como a sua principal linha de pensamento, restrito aos que se fizeram presentes na Câmara dos Deputados ou no Senado após a eleição, além de alianças que tiveram influência nas eleições seguintes.

### 4.2.1 Eleições de 2005

Em 18 de dezembro de 2005 foram realizadas eleições presidenciais na Bolívia, com um total de oito candidatos ao cargo máximo do executivo nacional disputando os 2.873.801 votos dos eleitores que foram às urnas. Neste pleito, também foi formado o novo congresso com a

eleição de 130 deputados e 27 senadores. Dentre as agremiações eleitorais que concorreram à eleição, somente quatro lograram eleger deputados e senadores, sendo que foram também as quatro com maior votação para o cargo de presidente: o *Movimiento al Socialismo* (MAS), O *Poder Democrático Social* (PODEMOS), a *Frente de Unidad Nacional* (UN) e o *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR).

Na busca dos votos dos eleitores, cuja maioria fazia parte de um ou de mais de um dos grupos de interesse abordados nesta pesquisa, o MAS apresentou-se como o representante das federações sindicais, dos movimentos sociais e de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs), informando ao eleitor que não se tratava de um partido político tradicional e nem tinha a intenção de tornar-se uma organização partidária, mas uma instituição articuladora das vontades populares e dos movimentos sociais (TORANZO, 2009 p. 67). A proposta do MAS, cujo candidato à presidência era Evo Morales, era quase um apanhado dos interesses dos grupos formados pelos cocaleiros, mineiros, indígenas e camponeses. A defesa do direito ao plantio da folha de coca e o combate ao narcotráfico ao mesmo tempo; a maior participação indígena em todas as instâncias sociais, econômicas e políticas, garantidas por novas regras através da convocação de uma assembleia nacional constituinte; a nacionalização dos recursos naturais privatizados com ênfase para o gás natural, sem expropriação ou confisco sem, mas através da compra efetiva das ações das empresas, visando o controle de toda a cadeia de extração, produção e venda dos hidrocarbonetos pela YPFB, que seria refundada. Na proposta do MAS, as empresas não seriam expulsas do país, mas poderiam continuar operando sob novos contratos e receberiam pelos serviços prestados. As exportações teriam como prioridade os países vizinhos, como forma de promover a integração regional, tentando alcançar ao máximo o potencial de mercado dos países do Mercosul, buscando também acordos com o Chile, mas somente na medida em que pudesse auxiliar em acordos para um acesso soberano ao Oceano Pacífico para a Bolívia. A segunda fase da exploração do gás seria a industrialização do produto, gerando valor agregado e uma maior margem de lucro.

Contudo, além de se apresentar como a voz dos trabalhadores, camponeses e índios, o MAS necessitava também de presença eleitoral nas áreas urbanas para assegurar a vitória em primeiro turno para presidente, pois temia que uma *segunda ronda* no congresso pudesse tirar do partido a possibilidade de vitória. Para isto, foi de grande conveniência o apoio recebido na aliança que realizou com o *Movimiento Sin Miedo* (MSM), partido fundado em 1999, que se declarava de esquerda e anti neoliberal, que tinha como líder o advogado Juan Fernando del Granado Cosío, que foi assessor da COB e atuou no centro mineiros de Catavi (SUÁREZ



Arana, 2014 p. 73). A aliança com o MSM para a eleição de 2005 foi importante para o MAS porque Granado era uma figura política eminente nas regiões urbanas, principalmente no município de La Paz, onde havia sido eleito prefeito em 2004 com 45,93% dos votos e seu partido dominava o órgão legislativo. Ademais, o MSM elegeu outros seis prefeitos e 32 *concejales* no departamento de La Paz, tornando-se a mais forte representação partidária em âmbito municipal naquele departamento, onde estavam inscritos mais de 28% do total de eleitores da Bolívia. A aliança permitiu ao MAS alcançar as classes urbanas em sua campanha eleitoral, o que seria dificultado sem a parceria com o MSM.

O PODEMOS e a UN, não eram partidos políticos nos moldes tradicionais, mas agrupações cidadãs, que concorriam nas eleições graças à reforma constitucional de 2004, que permitiu que não somente partidos políticos, mas outros grupos também pudessem disputar eleições na forma da lei. As agrupações cidadãs, assim como os povos indígenas, passaram a constar juntamente com os partidos políticos na lista de tipos de organizações que poderiam concorrer a todos os cargos eletivos – presidente, vice-presidente, senador, deputado, *concejal* e *alcalde* – tal como passou a vigorar no texto constitucional, em seu artigo 222. Qualquer destes modelos de representação tinha o mesmo peso político, conforme o artigo 224, em cujo texto consta que *Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a en igualdad de condiciones ante la Ley, cumplido los requisitos establecidos por ella* (BOLÍVIA, 2004).

O PODEMOS era formado pela *Alianza Siglo XXI* (AS-XXI), pelo *Partido Demócrata Cristiano* (PDC). A AS-XXI era formada por mais de quarenta agrupações cidadãs municipais e departamentais e por uma série de partidos políticos, dentre os quais se destacava a *Acción Democrática Nacionalista* (ADN). Fundada em 1979, a ADN concorreu com Hugo Banzer como seu candidato a presidente desde a sua fundação até o pleito de 1997, ficando sempre entre os três primeiros colocados. Entre 1989 e 1997, a ADN concorreu em coligação com o PDC. Em 2002, na primeira vez que a ADN disputou uma eleição sem Hugo Banzer, o candidato Ronald MacLean representou o partido e obteve 3,4% dos votos, ficando na sétima posição em um total de onze candidatos (SUÁREZ Arana, 2014). Dentro do PODEMOS, portanto, a ADN era um ator de peso, pois tinha a experiência política de várias eleições presidenciais com bons resultados junto ao eleitorado. Entretanto, a ADN estava em uma fase decadente e o PODEMOS poderia significar uma oportunidade de retomada do protagonismo político para o partido.

O candidato do PODEMOS foi Jorge Quiroga Ramirez, que ocupou a presidência do país entre 2001 e 2002 e defendeu a ideia da exportação de gás natural pelo Chile. A proposta do PODEMOS para a eleição de 2005 era de cunho liberal conservador e foi elaborada pela *Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación* (FUNDEMOS), uma espécie de *think tank* ligada à Fundação Hanns Seidel, da Alemanha, que passou a conceder suporte técnico à ADN logo após o fracasso na eleição de 2002 (TORANZO, 2009 pp. 86-88). A plataforma política do PODEMOS para a eleição de 2005 era baseada na manutenção do modelo neoliberal e da estrutura política então vigente, com o estabelecimento de um modelo de livre mercado cada vez mais profundo, como forma de resolver a crise econômica. Assim, o PODEMOS significava o modelo diametralmente oposto do MAS na eleição de 2005, com a ressalva de que na campanha eleitoral defendia a nacionalização do gás natural, que consistira em garantir ao Estado ao menos 50% do lucro gerado pela exportação do insumo, ao invés dos 18% vigentes. Na proposta do PODEMOS não havia menção a confiscos ou expropriações e a alegação era de que os contratos das empresas estavam dentro da legalidade, dentro das regras do jogo estabelecidas pelo governo boliviano, sendo obrigação do Estado garantir a seguridade jurídica aos investidores, que não eram exploradores, mas somente haviam se aproveitado de um momento no qual conseguiram realizar contratos vantajosos. A proposta do PODEMOS era de nacionalizar os benefícios do gás e não as propriedades das empresas e, assim como o MAS, propunha a industrialização do gás, mas não considerava a possibilidade de refundação e fortalecimento da estatal YPFB. O discurso do PODEMOS defendia a venda de gás pelo Oceano Pacífico aos mercados da América do Norte e Ásia, mas não mencionava a busca de um acesso soberano para o mar, ou seja, mantinha a ideia de venda do produto via portos chilenos.

A UN surgiu a partir de uma cisão do *Movimiento de Izquierda Revolucionario* (MIR), quando o empresário Samuel Doria Medina, ministro do planejamento no governo de Jaime Paz Zamora, deixou o partido e fundou a UN em dezembro de 2003. Doria Medina deixou o partido da Zamora devido a discordâncias com o presidente em relação à política de erradicação da coca e sobre a venda de gás por um porto chileno. A UN apresentava-se oficialmente como uma terceira via, ante a polarização entre os candidatos do MAS e do PODEMOS, que acercavam-se das forças políticas mais significativas às vésperas da eleição. A proposta da UN estava centrada na questão do gás natural, sem considerar questões como a assembleia constituinte ou mudanças nas políticas em relação aos indígenas. A base da proposta da UN era a nacionalização progressiva pela compra das ações das empresas, visando reverter 50% do

lucro do gás ao Estado boliviano, mas sem confisco ou expropriação, considerando, tal como o PODEMOS, que os contratos das empresas estavam dentro da legalidade. Era a favor da refundação da YPFB e da transformação da empresa em uma corporação semelhante à Petrobras, para que fosse possível a industrialização dos hidrocarbonetos. Para o desenvolvimento da economia do país, a prioridade seria a abertura para os investimentos externos privados com a devida segurança jurídica como forma de atrair investidores. Em suma, a proposta da UN procurava se afastar dos dois posicionamentos polarizados à esquerda com o MAS e à direita com o PODEMOS, mas nos temas econômicos era clara a proposta de promoção do livre mercado na Bolívia.

O MNR, partido político mais antigo da Bolívia, concorreu como um partido tradicional, contra um partido com características diferenciadas, o MAS, e duas agrupações cidadãs, o PODEMOS e a UN, apresentando uma proposta que não tinha nada diferente daquilo que o MNR executou enquanto estava no poder com Lozada. O candidato Michiaki Nagatani trouxe uma proposta de defesa do neoliberalismo, das privatizações e do livre mercado. As três outras forças eleitorais defendiam mudanças, de alguma ou outra forma, mais severas ou mais brandas. Todas as mudanças propostas, principalmente no que se referia às nacionalizações, em especial dos hidrocarbonetos, seriam alterações em políticas implementadas pelos governos anteriores do MNR. Assim sendo, as propostas do partido eram diferentes dos demais, porque admitir que eram necessárias mudanças significaria aceitar que o partido havia falhado nas gestões passadas. Assim, a nacionalização do gás natural, que era uma questão de sobrevivência para qualquer candidato à presidência da Bolívia em 2005, estava ausente das propostas do MNR. Da mesma forma ocorreu com a questão da coca, na qual a proposta do MNR continuava sendo a erradicação com parcerias internacionais e auxílio dos EUA. Assim, o MNR largava para a disputa como o partido que parecia estar mais longe dos interesses dos cocaleiros, mineiros, camponeses e indígenas.

Com estas propostas, os partidos concorreram às eleições de 2005, que teve como vencedor o MAS com 53,74% dos votos e Evo Morales sendo eleito no primeiro turno. Em segundo lugar ficou o PODEMOS, com 28,59% dos votos, e em terceiro, a UN, com 7,8% do total. O candidato do MNR obteve apenas 6,47% dos votos (SUÁREZ Arana, 2014 p. 156). Estas foram as agremiações que elegeram representantes ao congresso, com o MAS elegendo 72 deputados e 13 senadores, o PODEMOS com 43 deputados e 12 senadores, a UN com 8 deputados e 1 senador e o MNR com 7 deputados e 1 senador.

Sobre o resultado da eleição de 2005, é importante destacar um aspecto ligado à estrutura de preferências boliviana que é o interesse do executivo em não somente vencer as eleições, mas conseguir compor o congresso com a maioria absoluta de dois terços a seu favor. A estrutura de preferências se refere à importância dos dois terços do legislativo para que seja facilitada a aprovação de matérias de interesse do executivo. No entanto, no caso boliviano, havia a peculiaridade legal de que, nas eleições presidenciais, se nenhum dos candidatos obtivesse mais de 50% dos votos, o congresso escolhia o presidente entre os três mais votados. Houve eleições na Bolívia em que o congresso elegeu o segundo e até mesmo o terceiro colocado na votação direta, então o MAS, que venceu a eleição, tinha consciência que se houvesse segundo turno, havia o risco de se perder as eleições no legislativo, pois o partido possuía apenas 35 das 166 cadeiras. Da mesma forma, obter dois terços do congresso concederia uma vantagem ao candidato governista na eleição seguinte, pois mesmo ficando em terceiro lugar na votação direta, poderia entrar como favorito em um segundo turno. O MAS foi o partido que mais elegeu parlamentares, mas não conseguiu alcançar os dois terços no parlamento, ficando sob o risco de ter um governo dividido, no sentido expressado por Mayorga, quando a oposição tem condições institucionais de bloquear temas que necessitem de maioria absoluta.

#### 4.2.2 Nacionalização dos recursos naturais

Quando Evo Morales foi eleito, era certo que algo aconteceria na Bolívia em relação aos recursos naturais privatizados nas décadas anteriores, pois a nacionalização dos hidrocarbonetos fazia parte da pauta do discurso eleitoral de todos os candidatos (CEPIK, et al., 2006). Com isto, qualquer candidato que fosse eleito teria que levar adiante o cumprimento da Lei 3058, de 2004, e a vontade popular expressa no referendo vinculante de 18 de julho de 2004, para que tivesse condições de governar, ou seja, a estabilidade política e social boliviana estava diretamente ligada à nacionalização dos hidrocarbonetos. Este referendo havia anteriormente causado o afastamento de um presidente, corroborando com as premissas de Milner, na sua definição do referendo como um poder legislativo, quando a autora destaca que o não cumprimento do resultado de um referendo, entendido como a opinião popular sobre determinado tema, necessariamente gera algum custo político negativo ao agente que não executou o que estava previsto. Ao não executar, o agente político sofrerá os constrangimentos concernentes à estrutura na qual está inserido.

Ademais, fazia parte também da pauta de todos os grupos de interesse, de uma ou outra maneira, a retomada pelo Estado do controle da exploração dos recursos que foram disponibilizados para serem privatizados pelo DS 21060, posteriormente executados através das capitalizações, a partir do primeiro governo de Lozada. Em seu último discurso antes das eleições de 18 de dezembro de 2005, Evo Morales garantiu que nacionalizaria primeiramente o gás natural, recuperando os recursos do subsolo e passando o comando das atividades para a YPFB. Após a vitória e a posse de Morales, a sociedade como um todo, sobretudo os grupos de interesse, passaram a exercer pressão sobre o governo para que executasse o que havia proposto.

Em 1º de maio de 2006 foi promulgado o DS 28701, que decretou:

*En ejercicio de la soberanía nacional, obedeciendo el mandato del pueblo boliviano expresado en el Referéndum vinculante del 18 de julio del 2004 y en aplicación estricta de los preceptos constitucionales, se nacionalizan los recursos naturales hidrocarburíferos del país. El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos (BOLÍVIA, 2006).*

O caso do DS 28701 serve para exemplificar a tese apresentada neste texto, pois o discurso eleitoral de Morales enfatizava como razões para as nacionalizações tanto as questões econômicas, como fatores históricos, como o respeito à *Pachamama* e a exploração colonial que para os indígenas prosseguia, pela atividade das empresas transnacionais em pleno século XXI. Quando a nacionalização foi executada, tratou-se não somente de respeito a temas históricos, mas também de uma questão de sobrevivência política, pois o governo sofria a pressão dos três grupos de interesse para proceder com as nacionalizações e executou-as, a despeito da forte oposição no cenário internacional que sabia que teria que enfrentar. Assim, no primeiro momento das nacionalizações, é possível identificar tanto os elementos históricos como a pressão dos grupos de interesse na tomada de decisão em política externa, com evidências de que a maior ênfase das questões históricas ocorreu no período eleitoral e a pressão dos grupos se fez mais presente no período governamental.

O DS 28701 determinou que todas as empresas que atuavam nas atividades de produção de petróleo e gás natural na Bolívia deveriam entregar toda a sua produção de hidrocarbonetos, a partir de 1º de maio de 2006, à YPFB. A partir do decreto, passaram a pertencer ao Estado boliviano um mínimo de 50% mais uma ação, do total de ações das empresas Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., *Petrobras Bolivia Refinación S.A.* (PBR) e *Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolívia S.A.* (CLHB).

A maioria das ações da Chaco pertenciam à Pan American Energy, dos EUA, que detinha 60% das ações e exercia suas atividades na Bolívia através da Amoco Bolívia. A petroleira argentina Bidas possuía os 40% restantes. A Andina era propriedade da Repsol-YPF, consórcio de empresas da Argentina e da Espanha. A Transredes era controlada pelo consórcio TR Holdings que, por sua vez, fazia parte da empresa Ashmore Energy, dos EUA. A CLHB pertencia à empresa Oiltanking Investments, da Alemanha, e à peruana Graña y Montero. A PBR pertencia à brasileira Petrobras, que tinha também negócios em parceria com a Repsol-YPF e com a francesa Total, em operações conjuntas. A Total não era sócia majoritária em nenhuma das empresas nacionalizadas, mas era produtora de 16% do gás natural boliviano, sendo a terceira mais importante investidora neste setor. Este rol dos principais consórcios que possuíam o direito de exploração do petróleo e gás natural na Bolívia em 2006 e dos países de origem dos investimentos – Inglaterra, EUA, Alemanha, Espanha, Argentina, Brasil, Peru e França – demonstra que no âmbito internacional as nacionalizações não eram um assunto de pequena envergadura e que o tema tomaria parte da agenda da política externa boliviana.

No entanto, cumpriu-se, nos meses seguintes, o disposto no decreto, de que as empresas que desejassem seguir atuando na Bolívia deveriam regularizar suas atividades através de novos contratos, em um prazo máximo de 180 dias após a promulgação do decreto, ou seja, até 31 de outubro de 2006. Em relação às pressões internacionais, nas considerações sobre a justificativa para a promulgação do decreto, o governo boliviano se valeu do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e do Pacto dos Direitos Econômicos e Culturais, ambos provenientes da Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de dezembro de 1966, em cujos textos se afirma que os povos podem dispor livremente de suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que derivam da cooperação econômica internacional, não podendo um povo ser privado de seus meios de subsistência (BOLÍVIA, 2006). No total, 21 empresas tiveram suas propriedades envolvidas de alguma forma com o decreto e 82 contratos de exploração de petróleo e gás natural foram anulados.

O DS 28701 foi o decreto nacionalizante que gerou maior repercussão tanto no ambiente interno, como no externo, por várias razões. No ambiente interno, deve-se considerar que foi o primeiro decreto nacionalizante, que estava relacionado à principal fonte de renda boliviana naquele momento e que foi o tema mais explorado na campanha eleitoral. No ambiente internacional, significou a alteração no relacionamento com empresas transnacionais e também com outros Estados no fornecimento de um insumo estratégico, principalmente no caso do Brasil e da Argentina. As manifestações do governo após o decreto eram a de que a Bolívia

passaria a decidir a sua política externa e não mais as empresas transnacionais. Inicialmente, ao menos no discurso, a sequência dos fatos levaria a Bolívia a deixar de ser uma economia de enclave, no sentido desenvolvido por Terry Karl, quando há redução da dependência do capital intensivo internacional. Para isto, após o decreto, a Bolívia deveria ficar cada vez mais independente deste capital, pois, caso contrário, poderia até ter independência decisória de sua política externa institucionalmente, mas continuaria sendo um enclave.

Entre os meses de maio e outubro de 2006 seguiram as negociações entre as empresas e o governo boliviano sobre os novos contratos, a quantidade de ações que passariam a pertencer ao Estado boliviano e o valor da indenização pelas ações. Entretanto, antes do fechamento do prazo de 180 dias para a realização de novos contratos relacionados ao gás e ao petróleo, iniciou-se a pressão dos grupos de interesse formados pelos mineiros para a nacionalização das reservas de estanho.

Desde a posse de Evo Morales, a COB cobrou do novo governo a execução da nacionalização dos recursos minerais mais diretamente a ela ligados, pois desta forma esperava atender um de seus interesses, que era o fortalecimento institucional da confederação. O governo pretendia realizar esta tarefa através da refundação da COMIBOL, da recuperação das minas para o Estado e da captação de investimentos privados para prover com apoio técnico e financeiro os cooperativistas. Após dezesseis reuniões do *Ministerio de Minería y Metalúrgica* com as partes interessadas entre os meses de fevereiro e setembro de 2006, não houve um consenso sobre como este processo seria realizado de maneira a contemplar todos os envolvidos. Durante as negociações, os trabalhadores assalariados desejavam que a COMIBOL se tornasse uma estatal produtiva atuante em toda a cadeia mineira, ao passo que os cooperativistas queriam que fossem melhoradas as condições de trabalho e de lucro, mas que fosse mantido o modelo de cooperativas privadas, com a COMIBOL atuando como uma entidade governamental administrativa. Das negociações, a situação passou para as acusações, com os assalariados chamando os cooperativistas de *pequeños burgueses* e os cooperativistas denominando os assalariados de *rojos subversivos*. Nota-se que este fato expressa tanto o fato de que os mineiros não formavam um grupo homogêneo, havendo inclusive posturas ideológicas diferenciadas dentro do grupo, expressadas pela situação conflituosa entre assalariados e cooperativistas.

Em 5 e 6 de outubro de 2006, houve enfrentamentos armados entre os mineiros das cooperativas e os mineiros assalariados no ponto de extração Santa Helena, no Cerro Posokoni,

no distrito mineiro de Huanuni, que resultou em 16 mortos, 61 feridos e gerou um estado de comoção nacional, levando o governo a intervir de maneira mais enfática sobre as minas.

Durante o mês de outubro de 2006, o governo avançou no sentido de passar para o controle da COMIBOL toda a atividade relativa ao Cerro Posokoni, retirando do processo de exploração na mina a empresa privada Glencore, da Suíça, que atuava na Bolívia através de uma subsidiária, após adquirir os direitos de exploração de uma empresa concessionária que pertenceu a Gonzalo Sánchez de Lozada. O Cerro Posokoni possuía a reserva de estanho mais importante da Bolívia, tinha grande número de cooperativistas atuando na extração do minério, sendo que em sua estrutura predominava a distribuição horizontal de túneis permitindo diferentes explorações simultâneas, o que valorizava sobremaneira o local (FORNILLO, 2009 p. 83). Para absorver os cooperativistas que ficariam desempregados com o fim da exploração pela Glencore, foi proposta a criação de uma empresa totalmente estatal, que acolheria imediatamente como funcionários assalariados a mais de quatro mil mineiros cooperativistas. Os mineiros das cooperativas *Karazapato*, *Libres*, *Relaveros Playa Verde* e *La Salvadora* aceitaram a proposta, mas através da FENCOMIN os demais cooperativistas reclamaram da medida, afirmando que em outras regiões mineiras os negócios seriam prejudicados, pois as empresas estrangeiras para as quais eles forneciam o minério poderiam deixar de atuar no país.

Considerando a estrutura de preferências, percebe-se que em relação às nacionalizações, que eram o interesse dos três grupos analisados, se expressa a assertiva de Milner de que as preferências derivam dos interesses e referem-se às escolhas políticas específicas que os atores acreditam poder levá-los a atingirem seus objetivos, podendo os atores de um mesmo grupo de interesse compartilharem um interesse, mas divergirem em suas preferências. Esta questão teórica é flagrante no caso dos mineiros, visto que todos tinham interesse de alguma maneira na nacionalização, pois reverteria parte dos ganhos das empresas para eles próprios. Entretanto, os assalariados tinham preferências por políticas mais estatizantes, enquanto que os cooperativistas preferiam as políticas mais liberais.

Durante a fase de negociações com os mineiros, simultaneamente corria o prazo para que as empresas interessadas em seguir explorando gás natural e petróleo na Bolívia assinassem novos contratos de acordo com a nova legislação, prazo este que finalizava em 28 de outubro. Até o dia 27 de outubro, apenas a francesa Total e a Vintage Petroleum, dos EUA, haviam assinado os novos contratos. Em 28 de outubro, último dia do prazo das empresas, o DS 28900A determinou que a partir daquela data, até a aprovação dos novos contratos pelo Poder Legislativo, as companhias permaneceriam operando conforme o previsto no DS 28701 e após



a aprovação pelo legislativo e a elevação ao caráter de lei, passariam a valer os novos contratos (BOLÍVIA, 2006b). As empresas perceberam que a nacionalização era realmente um caminho sem volta, naquele momento, e assinaram os novos contratos as empresas britânicas BG Corporation e Chaco, a brasileira Petrobras Bolívia, a estadunidense Matpetrol, as espanholas Repsol e Andina e as argentinas Petrobras Energía, YPF e Orca. As empresas petroleiras, além de perceberem que a nacionalização seria efetivada, certamente presumiram que nas minas de estanho o desfecho também marchava rumo à nacionalização e que o governo boliviano não estava blefando.

Passada a fase mais crítica das nacionalizações dos hidrocarbonetos, a questão mineira, ainda pendente, entrou na sintonia do processo das nacionalizações. A despeito dos reclames dos cooperativistas, que não estavam de acordo com o encaminhamento das negociações de seu interesse, em 31 de outubro de 2006, foi expedido o DS 28901, que passou para o controle da COMIBOL o Cerro Posokoni, dissolveu os contratos de concessão das cooperativas *Karazapato*, *Libres*, *Relaveros Playa Verde* e *La Salvadora* e determinou contratação do pessoal destas cooperativas para as operações produtivas da COMIBOL em Posokoni, regidos pela Lei Geral do Trabalho de 24 de maio de 1939 (BOLÍVIA, 2006c). A embaixada da Suíça enviou funcionários em visita ao gabinete de Evo Morales, expressando preocupação com a estatização dos bens da empresa daquele país, mas a pressão internacional a favor da Glencore não teve nenhum efeito prático para conter a nacionalização (FORNILLO, 2009 p. 85). O DS 28901 resolveu parcialmente o imbróglio dos mineiros, pois a FENCOMIN passou a pressionar o governo, alegando que o DS 28901 piorou a situação das cooperativas e a COB passou a cobrar dos governistas que se levassem adiante novas nacionalizações. Apesar do fervor da situação ao final de 2006, o tema mineiro retornou à pauta governamental somente no ano seguinte.

Em 2006, o último ato relevante quanto às nacionalizações foi em relação aos hidrocarbonetos, em 24 de novembro, quando o congresso aprovou 44 novos contratos com 16 empresas estrangeiras, elevando à categoria de lei os acordos, o que aumentou a segurança jurídica dos parceiros da YPFB nos negócios do petróleo e do gás natural. A sessão do congresso teve como destaque o boicote dos 14 senadores e dos 58 deputados da oposição, formada pelo PODEMOS, pela UN e pelo MNR, como forma de tentar evitar a aprovação das novas normas. Do lado da oposição, o principal argumento contrário às nacionalizações era de que esta atitude do governo geraria desconfiança em investidores estrangeiros e posteriormente os recursos financeiros externos deixariam de ter a Bolívia como destino. Afirmavam ainda que

a Bolívia não teria condições de sustentar-se sem aportes financeiros externos. O discurso da oposição mesclava elementos do conceito de enclave de Cardoso e Falletto, com nocões dos Jogos de Dois Níveis, pois olhavam tanto para a situação de dependência externa da Bolívia, como para as consequências das políticas governamentais, no âmbito do tabuleiro externo.

Desde o início das nacionalizações, o discurso oposicionista e as opiniões do empresariado misturaram acusações de não respeito à propriedade, de quebra unilateral de contratos, de desrespeito à ordem democrática e de atitudes autoritárias do presidente. A declaração do empresário Branko Marinkovich, um dos líderes da direita empresarial boliviana, exemplifica o pensamento oposicionista: "Estamos mobilizados em defesa da democracia e contra os atropelos ditatoriais" (QUIROGA, 2007). Para a oposição, era uma forma de tentar evitar que o governo ganhasse força política, mas não obteve êxito, pois a aprovação das leis fortaleceu ainda mais o grupo político de Evo Morales, haja vista que 16, das 21 empresas que atuavam na Bolívia com os contratos antigos, assinaram novos contratos após o governo do MAS alterar as regras do jogo. Esvaziar o congresso foi uma medida desesperada da oposição, que deixou evidente que não estavam em condições de fazer com que o legislativo adotasse políticas de sua preferência.

Após as tratativas dos hidrocarbonetos, que foi a mais difícil batalha do processo das nacionalizações, a questão mineira era o próximo tema a ser resolvido. Em 7 de fevereiro de 2007, o DS 29026 reverteu para o Estado boliviano o Complexo Metalúrgico Vinto e todos os seus ativos, que pertenciam à empresa Sinchi Wayra, subsidiária da suíça Glencore, passando o total controle e imediato à nova estatal Empresa Metalúrgica Vinto, que assumiu todas as funções desde então (BOLÍVIA, 2007b). O mais contundente decreto de 2007 foi promulgado 1º de maio, quando o DS 29117 declarou que todo o território nacional passava a ser Reserva Fiscal Mineira e propriedade do Estado, outorgando à COMIBOL a incumbência da administração e a preferência de exploração dos recursos, exceto nas áreas anteriormente concedidas (BOLÍVIA, 2007c). Tanto a nacionalização da Vinto, como a declaração de reserva mineira a todo o território boliviano, atenderam a anseios da COB e da FSTMB, além de fortalecerem o Estado, mas, em compensação, as relações do governo com os cooperativistas, que haviam sido rompidas no ano anterior, agora passaram para um desagrado maior ainda.

O motivo principal foi o texto do artigo 2º do DS 29117, que determinava que as concessões que estavam em trâmite ficavam nulas, sem efeito, o que fazia com que fossem cancelados diversos processos de concessão dos cooperativistas em todo o território boliviano. Com efeito, a resposta governamental à insatisfação dos cooperativistas não demorou e o DS

29164, de 13 de junho de 2007, determinou a alteração do artigo 2º do DS 29117, garantindo a sequência das concessões que estivessem em trâmite e que fossem objetos de solicitação de cooperativistas, com data anterior ao DS 29117 (BOLÍVIA, 2007d). Finalmente, em 24 de novembro de 2007, foi feita outra concessão aos mineiros cooperativistas com a lei 3787, que regulou os impostos a serem pagos pela produção de minerais, implementando uma alíquota adicional às empresas e, de acordo com seu artigo 102, determinou que *“la Alícuota Adicional no alcanza a las cooperativas mineras legalmente establecidas en el país, por considerarse unidades productivas de naturaleza social”* (BOLÍVIA, 2007d). Desta forma, os cooperativistas, ao final de 2007, voltaram a ter boas relações com o governo (FORNILLO, 2009 p. 87) e seus interesses foram atendidos de maneira satisfatória, sempre que utilizaram sua capacidade de pressão.

Helen Milner destaca o poder de se propor emendas a determinados temas como sendo uma prerrogativa do legislativo, em temas propostos pelo executivo. Contudo, no caso dos cooperativistas, percebe-se que houve uma institucionalização na forma de pressão desta fatia do grupo de interesse dos mineiros, que levou o executivo a propor uma emenda, a partir da pressão de parte de um grupo, não para o atendimento de um interesse, mas de uma preferência, se analisado à luz da estrutura de preferências. Neste caso, nota-se que as políticas adotadas pelo governo em relação aos cooperativistas não foram necessariamente para melhorar a condição econômica como um todo, mas para atender a uma demanda econômica de um grupo específico, os cooperativistas. Cabe lembrar aqui, a abordagem de Bruno Fornillo, que indicou que, no primeiro governo do MAS, os cooperativistas compunham um grupo que, do ponto de vista da quantidade de votos, era muito mais numeroso que os trabalhadores assalariados (FORNILLO, 2009). Sendo assim, a cessão do governo à pressão dos cooperativistas para que adotasse as políticas de sua preferência, considerando o volume de votos que estes representavam, levaram o governo a adotar medidas que não tinham o potencial de alterar a economia do país, mas tinham o objetivo de conduzir os votos dos cooperativistas à base de apoio do governo, ainda que isto gerasse algum descontentamento em outros grupos.

No ano de 2008, não houve mudanças substanciais em relação às minas, mas houve importantes decretos sobre os hidrocarbonetos. Em 1º de maio daquele ano, foi emitido o DS 29541 que concretizou a aquisição de 50% mais uma ação da Transredes e da Chaco pelo Estado boliviano, determinando o preço que seria pago à TR Holdings e Amoco Bolívia, que não haviam concluído negociações para transferência das ações (BOLÍVIA, 2008). Na mesma data foi promulgado o DS 29542 que passou ao Estado boliviano a totalidade das ações das

empresas Oiltanking Investments e Graña y Montero, que também não haviam concluído as negociações e tiveram o valor a ser pago determinado pelo decreto. Assim, a CLHB passou totalmente ao controle estatal da Bolívia (BOLÍVIA, 2008b).

No entanto, a Pan American Energy, proprietária da Amoco, assim como a alemã Oiltanking Investments e a peruana Graña y Montero, não aceitaram as condições impostas, informando que, por suas partes, a questão não estava resolvida. Além destes decretos, houve outras medidas tomadas em relação aos hidrocarbonetos nas negociações para efetivar a nacionalização, como o acordo com a Petrobras em 2007 para adquirir 100% das ações da empresa na Bolívia e o DS 29130 de 13 de maio de 2007, que reservou à YPFB 21 áreas de interesse em exploração de hidrocarbonetos e concedeu à organização o direito de realizar contratos com empresas privadas. Entretanto, a importância destes decretos, especificamente, foi que demonstraram que as nacionalizações eram irreversíveis e que não tinham o caráter de uma expropriação sem compensação. Todas as empresas que tiveram bens passados para o controle estatal tiveram a oportunidade de negociar o valor a ser pago e aquelas com as quais não se chegou a um acordo tiveram o valor determinado unilateralmente, mas não sofreram confisco sem indenização.

Durante a primeira gestão de Evo Morales e do MAS, ainda houve, em 1º de maio de 2009, a nacionalização das ações da Eurotelecom International através do DS 29544, passando a ENTEL para o controle estatal (BOLÍVIA, 2008c). Em 16 de julho de 2008, o governo determinou a refundação da *Empresa Nacional de Eletricidad* (ENDE), que havia sido capitalizada no governo Lozada. A ENDE passou a ser uma empresa pública que deveria concentrar todos os novos investimentos na área de geração e distribuição de energia elétrica. Apesar disso, nenhuma nacionalização foi realizada no setor elétrico até o final do primeiro governo do MAS e a ENDE passou a atuar paralelamente com as concessionárias privadas. Em 2009, no dia 1º de maio, foi emitido o DS 111, através do qual foi nacionalizada a totalidade das ações da AirBP Bolivia S.A. (BOLÍVIA, 2009b), que pertencia à inglesa British Petroleum e realizava o fornecimento de combustível para a aviação na Bolívia. As nacionalizações da ENTEL e da AirBP seguiram o mesmo padrão dos processos ocorridos com os recursos minerais e com os hidrocarbonetos, com fases de negociação para posterior pagamento às empresas, em processos que envolveram a invocação de acordos bilaterais assinados anteriormente e passaram por arbitragem internacional. Contudo, não tiveram a mesma repercussão, pois as contendas que envolveram os minerais e o gás natural no primeiro governo

de Evo Morales foram o grande teste para a mudança do modelo econômico do país, levando a discussões com os grupos de interesse.

#### 4.2.3 Revalorização e defesa da folha de coca

Tal como na questão das nacionalizações, sobre o tema da coca também não seria nenhuma surpresa se o eixo da política, interna e externa, se alterasse, pois foi um dos pilares eleitorais de Evo Morales, além do fato de se tratar de um presidente indígena, oriundo do sindicalismo cocaleiro. Camargo afirma que, a partir de 1986, não é exagero dizer que a política externa da Bolívia foi cocalizada, principalmente nas relações com os EUA, devido à considerável parte que ocupavam na agenda política a coca e a cocaína (CAMARGO, 2006 p. 198). A partir de 2006, não se pode dizer que a política externa boliviana esteve voltada com tanta ênfase somente para os assuntos relativos à folha de coca e ao narcotráfico, mas este assunto teve uma atenção significativa por parte da agenda de política externa do MAS.

Evo Morales, mesmo antes de assumir a presidência, proferia em seus discursos o pensamento dos grupos de interesse que representava, sobretudo os cocaleiros, camponeses e indígenas, afirmando que se vivia um momento de revolução democrática cultural na Bolívia, inaugurando as bases de um Estado social comunitário. Afirmava que um dos símbolos do novo Estado boliviano, da nova nacionalidade, é a folha sagrada da coca, que era estigmatizada e criminalizada pela comunidade internacional. Ao apresentar a estratégia para tratar do tema da coca-cocaína em seu governo, Morales deixou clara qual seria a tratativa que o assunto teria:

*“es voluntad política del Gobierno boliviano la revalorización y dignificación de la hoja de coca, a fin de promocionar sus valores histórico-culturales, impulsar los procesos de transformación productiva y propiciar el cambio de su status jurídico en las Convenciones Internacionales”* (CONALTID, 2007 p. 4).

A concepção das políticas do governo Evo estava baseada em algumas mudanças em relação aos governos anteriores, tal como não mais utilizar a erradicação forçada, com o uso de meios bélicos. Outro fator era que não seria mais perseguida a meta de reduzir a 12000 hectares as plantações da folha de coca, conforme consta na Lei 1008. As medidas a serem tomadas teriam como foco reduzir o potencial de produção de cocaína através de medidas de controle social das culturas, aplicar estratégias de interdição da logística do narcotráfico e luta pela

revalorização da folha de coca para a transformação produtiva, o que teria que necessariamente passar por negociações internacionais para a descriminalização da folha de coca.

Diante deste quadro, a política externa da Bolívia entre janeiro de 2006 e dezembro de 2009, período do primeiro governo de Evo Morales, teve duas fases distintas. A primeira delas, do início do mandato até o final de 2008, quando a Bolívia rompeu relações diplomáticas com os EUA. A segunda fase começou após o rompimento das relações com os EUA, quando a Bolívia passou a diversificar a forma de tratar o tema, envolvendo países europeus e parceiros regionais. Cabe aqui, então, uma abordagem deste período e dos fatos relevantes para esta pesquisa.

Apesar do discurso da mudança, Morales manteve algumas estruturas e parcerias que haviam sido firmadas nas gestões anteriores. Este foi o caso da parceria com a UNODC para monitoramento dos cultivos, que seguiu sendo executado pelo escritório da agência em La Paz, gerenciado pelo boliviano Iván Alfaro, sob a supervisão do italiano Antonio Maria Costa, executivo da Organização das Nações Unidas (ONU). O CONALTID, ativo desde 1997 no governo de Hugo Banzer, foi mantido também como órgão máximo de planejamento da política antidrogas. Porém, o mais emblemático programa que foi mantido foi o ATPDEA, que era uma parceria com os EUA, em um momento em que havia um discurso anti-imperialista por parte de Evo Morales. Finalmente, manteve-se também a ideia de limitar a um “*cato de coca*” – equivalente a 0,16 hectare – a área na qual cada produtor teria direito a realizar o plantio legal, mantendo assim um acordo realizado em 2004 entre a *Coordinadora* e o então presidente Carlos Mesa. Percebe-se aqui a clara manifestação da consideração das arenas políticas interna e externa por parte dos entes políticos bolivianos, pois mais ao mesmo tempo em que necessitava-se impor uma política diferenciada para a questão da coca-cocaína em âmbito interno, devido às pressões dos grupos de interesse – cocaleiros e camponeses indígenas – mais foi mantida a parceria com os EUA e com a ONU, ambos criticados pelo governo no discurso para seu público interno.

O ano de 2006 foi uma fase de planejamento para a Bolívia na questão da coca, enquanto que a comunidade internacional ficou em compasso de espera, pois não se sabia qual seria, na realidade, o rumo das políticas para a coca. Havia muitos fatores internos influenciando nas decisões governamentais, não somente sobre a coca, mas também na resolução dos assuntos relacionados à nacionalização dos hidrocarbonetos e dos minerais. Apesar das expectativas, as relações com os EUA seguiram sem grandes mudanças.

No início de 2007, o CONALTID apresentou a política governamental para o tema da coca no documento *Estratégia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca (2007-2010)*, também tratado pela sigla ELCN-RHC 2007-2010. O próprio nome da estratégia do governo indica quais seriam as prioridades do programa e são reafirmados alguns posicionamentos da Bolívia, tal como a responsabilidade compartilhada, que imputa aos países consumidores da cocaína o mesmo grau de responsabilidade dos países produtores, destacando que a economia da coca distribui seus lucros entre diversos atores desta rede, na qual os produtores são os que menos lucram (CONALTID, 2007 pp. 18-19).

Sobre os objetivos da estratégia boliviana, a meta era reduzir até o final de 2009 os cultivos a 20000 hectares, através da racionalização e do controle social da produção, que significava limitar a produção a um *cato* por produtor afiliado aos órgãos legais de controle, respeitar o uso tradicional e promover a revalorização da folha de coca, através da transformação produtiva do insumo em chás, farinhas e medicamentos, que constituem “*un potencial al cual Bolivia no puede darse el lujo de renunciar*”. Para esta transformação produtiva, destaca o documento que a Bolívia reconhece que necessitará de apoio e cooperação internacional para identificar mercados internos e externos para os produtos derivados da folha de coca. (CONALTID, 2007 p. 10; 32). Quanto ao narcotráfico, a estratégia previa a ênfase em esforços na apreensão de folha de coca excedente, de pasta base e de cloridrato de cocaína, buscando a avaliação de organismos internacionais sobre os métodos utilizados na luta contra o narcotráfico.

Porém, ao final do segundo ano do governo Morales, as metas estipuladas pelo planejamento governamental não estavam em vias de serem cumpridas. Em janeiro de 2008 a UNODC apresentou o monitoramento referente ao ano de 2007, indicando um crescimento de 5,1% do total da área cultivada, atingindo 28900 hectares. Devido às regiões em que ocorreu o aumento, principalmente em La Asunta, nos Yungas, cujas folhas possuem grande potencial para a produção de cloridrato de cocaína, o potencial estimado de produção do narcótico na Bolívia, em 2007, teve um incremento de 10,6% em relação ao ano anterior. O estudo identificou ainda que as áreas nas quais o governo tomou medidas para o controle social e o desenvolvimento de culturas alternativas, o cultivo se manteve estável. Os pontos positivos, em 2007, foram a redução de 21% da área de cultivo dentro de áreas de preservação ambiental e o aumento das apreensões de cloridrato de cocaína, que havia sido de 1309 quilogramas em 2006 e passaram para quase três toneladas, em 2007 (UNODC, 2008 p. 4). A Bolívia, além de ser o

menor produtor entre os três países andinos, também é o que mais realiza o consumo tradicional, que é menos presente no Peru e quase inexistente na Colômbia, se comparado com a Bolívia.

Contudo, o assunto não estava parado nas tratativas da política externa da Bolívia, que buscava aportes financeiros para realizar o planejamento do ELCN-RHC 2007-2010. A despeito dos números desfavoráveis, o congresso dos EUA aprovou em 28 de junho a extensão do ATPDEA na Bolívia até fevereiro de 2008, o que gerou um benefício de USD 34 milhões à Bolívia, se comparado com um quadro no qual não existisse o programa (LISBOA, 2012). Sobre as ações da FELCN financiadas pela NAS, houve um aporte de USD 26,2 milhões, em 2007 (CONALTID, 2013). Em fevereiro de 2008 os EUA novamente estenderam a vigência do ATPDEA, desta vez até 31 de dezembro de 2008.

Em 4 de março de 2008, o governo boliviano assinou dois acordos com a agência *European External Action Service* (EEAS) órgão da União Europeia (UE). Com estes acordos, havia a previsão de um aporte de € 36 milhões. O primeiro convênio destinava € 10 milhões para apoiar o governo na implementação de políticas para a luta contra o narcotráfico através dos mecanismos de controle social previstos no ELCN-RHC 2007-2010. O segundo convênio tinha o valor de € 26 milhões para gerar informação técnica sobre as características do consumo, comercialização e industrialização lícita da folha de coca. Os projetos designados Convênio de Financiamento DCI/2007/19010 e Convênio de Financiamento DCI/2007/19027 estavam diretamente ligados à estratégia governamental, pois um deles tinha como foco a questão do narcotráfico e o outro era reservado ao controle social. Os recursos seriam liberados gradualmente, de acordo com o cumprimento de indicadores, sendo que as metas não cumpridas significariam a perda da parte do valor correspondente àquela meta.

Conquanto a renovação do ATPDEA em fevereiro e os acordos com a UE em março de 2008 terem demonstrado que o governo avançou no tema da coca, as relações com os EUA tomaram o rumo contrário a partir de maio daquele ano, em um caso que envolveu temas domésticos e culminou no rompimento das relações entre a Bolívia e os EUA.

No âmbito da política interna, havia uma divergência entre o governo e a oposição sobre a discussão acerca das autonomias departamentais, que foram objeto de um referendo em julho de 2006, e também da nova carta constitucional aprovada pelo congresso em novembro de 2007, em votação na qual o PODEMOS, a UN e o MNR não compareceram, tal como haviam feito um ano antes na aprovação dos novos contratos do petróleo e do gás natural. Os grupos de oposição entendiam que o modelo constitucional era demasiadamente centralizador e desejavam maior liberdade institucional, principalmente sobre o controle da arrecadação fiscal



e distribuição dos valores angariados em impostos com a exploração e comercialização dos hidrocarbonetos. Geograficamente, as manifestações por maior autonomia se concentravam na área conhecida como *media-luna*, formada pelos departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz e Tarija, região economicamente mais próspera, onde ocorre a maior parte da exploração de hidrocarbonetos e da produção agropecuária (URQUIDI, 2007 p. 14).

Em agosto de 2008, o embaixador dos EUA na Bolívia, Phillipe Goldberg, reuniu-se secretamente com o governador de Santa Cruz, Rubén Costas. O governo boliviano advertiu ao embaixador de que tais encontros "*puedem provocar malos entendidos*" e acusou o representante estadunidense de incitar e comandar um processo separatista na Bolívia, realizando espionagem através do DEA (AYERBE, 2011 pp. 205-206). Em setembro, houve a radicalização da atuação dos opositores, comandados por Rubén Costas e pelo empresário Branko Marinkovich, tentando a alteração da constituição, no que se referia à autonomia departamental, visto que a carta magna ainda não havia sido referendada pelo povo boliviano. Diante da tensão política e da interpretação do governo boliviano da influência dos EUA como negativa naquele momento, o embaixador Goldberg foi expulso da Bolívia naquele mês, gerando ruptura nas relações dos dois países. Em outubro, todos os agentes do DEA também foram expulsos, por acusações de espionagem e, em novembro, foram suspensas pelo governo boliviano as atividades do DEA no país (LISBOA, 2012). Em represália, os EUA suspenderam a Bolívia do ATPDEA no mês de dezembro, alegando que sem a ação dos agentes do DEA o programa não estaria em conformidade com o que estava previsto no acordo e que a Bolívia não havia obtido êxito na erradicação das plantações de coca. Em 2010, a Bolívia foi definitivamente excluída do programa.

No caso da ajuda econômica europeia à Bolívia e da contenda com os EUA, pode-se realizar algumas considerações de cunho teórico. Desde que Evo Morales iniciou a sua primeira campanha eleitoral para a presidência, em 2002, o indígena enfatiza o fato de que a responsabilidade pelo problema da coca-cocaína deve ser compartilhado entre os países produtores e os consumidores, de maneira cooperativa. Milner cita dois tipos de cooperação, a tácita e a negociada. A cooperação tácita se refere a casos em que não há negociação ou comunicação prévia entre os atores e as políticas se acomodam posteriormente. Para Morales, os EUA definiam a sua política externa e a impunham à Bolívia na questão da coca, mas afirmavam que estavam cooperando com a Bolívia. Neste sentido, a visão de Morales sobre este caso enquadra-se no conceito de cooperação tácita de Helen Milner. A autora destaca ainda a cooperação negociada, que se refere aos casos nos quais um acordo é explicitamente

negociado e colocado em andamento, como resultado de um processo de barganha entre as partes. Tal é o caso dos acordos de cooperação da UE com a Bolívia, uma cooperação negociada, mas que não deixa de impor algumas condições, tal como atingir metas na questão do controle social da coca.

A questão da ideologia também está flagrantemente presente na forma como Evo Morales conduziu as relações com os EUA. Na análise das diferenças ideológicas entre facções de um grupo de interesse – cooperativistas e assalariados mineiros – a abordagem de Seliger mostrou-se adequada, mas no caso do rompimento das relações da Bolívia com os EUA, a ideologia apresenta-se em um outro sentido, que leva em conta as concepções de mundo próprias e do outro, visto que não foi somente a questão da coca e do ATPDEA que estavam envolvidos, mas o posicionamento político em relação a um tema de política interna – autonomia departamental – no qual o embaixador dos EUA, se posicionava com ideias contrárias às do governo boliviano.

Com as mudanças na relação com os EUA, o ano de 2009, último da primeira gestão de Evo Morales, teve uma dinâmica diferente em relação à defesa da folha de coca, com avanços para levar o tema a outras instâncias políticas. No âmbito da relação direta com os cocaleiros, em 24 de fevereiro, Evo Morales participou de um programa de rádio na localidade de Lauca Ñ, no Chapare, ocasião na qual pediu aos cultivadores de coca da região que estendessem o programa de controle social do narcotráfico através do plantio de “*no más que um cato de coca*” (PACS, 2009 p. 49). Contudo, apesar da *Coordinadora* e de Evo Morales alinharem as políticas em torno do *cato de coca*, o tema não era unanimidade, tal como se pode perceber na declaração de Eliseo Zeballos, um dos dirigentes da Federação Yungas do Chapare: “*el cato de coca es muy escaso, no alcanza para sobrevivir. Se tiene que ver otras formas para aumentar los ingresos de la familia. Se debe lograr la despenalización de la hoja de coca y la consiguiente industrialización de la coca*” (PACS, 2009b p. 2).

O caso do *cato de coca* leva o tema a uma reflexão sobre a estrutura de preferências, pois a *Coordinadora* aderiu voluntariamente à medida, indicando que se trata de uma política adotada pelo governo que se encontra no escopo de suas preferências, alinhada com seus interesses. Entretanto, uma de suas federações, a Yungas, se posicionou contrariamente à medida, alegando justificativas econômicas para criticar a medida. Primeiramente, nota-se que apesar do governo não ter em nenhum momento avençado a possibilidade de liberar o livre cultivo da folha de coca e ainda ter restringido as plantações a um *cato*, a entidade que representa os cocaleiros aderiu à medida. O interesse expressado pelos cocaleiros, antes da

eleição de 2005, era o de ter o direito de plantar a coca, então a não liberação do plantio pode parecer uma medida contrária aos seus interesses. No entanto, a adesão da *Coordinadora* ao *cato de coca*, à luz da estrutura de preferências, indica que esta política está em acordo com o que o grupo de interesse espera. A estrutura de preferências, neste caso, serve para demonstrar que alguns fenômenos políticos, quando abordados a partir de uma teoria e de uma metodologia apropriadas, podem revelar nuances do processo político que não seriam perceptíveis de outra forma. Em segundo lugar, este caso demonstra que existem divergências dentro do grupo de interesse formado pelos cocaleiros, expressando que também não se trata de um grupo homogêneo.

Em 2009 ainda, na esfera internacional regional, o país realizou entendimentos e assinou programas de cooperação, tal como o Plano Operacional de Curto Prazo com o Brasil, o BOLPAR com o Paraguai e o ARBOL com a Argentina (BOLÍVIA, 2010b pp. 14-15). Nos organismos internacionais, em 11 de março, houve o Segmento de Alto Nível da 52ª Sessão da *Comission on Narcotic Drugs* (CND), no qual há uma sessão específica da *International Narcotics Control Board* (INCB), órgão que realiza o monitoramento do cumprimento por parte dos Estados signatários, da Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961, na qual a folha de coca foi incluída como substância controlada. No dia seguinte, Evo Morales reuniu-se com o presidente da INCB, Hamid Ghodse, e expressou a intenção da Bolívia em perseguir uma reforma na convenção de 1961, descriminalizando a folha de coca. Ghodse afirmou a Morales que era possível, porque os tratados não são “talhados na pedra” e podem ser alterados, mas que este procedimento deveria passar por uma avaliação da Organização Mundial da Saúde e, se o parecer da organização fosse favorável, teria ainda que ter a aprovação da CND e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU (INCB, 2009 p. 6).

No dia seguinte, 12 de março de 2009, foi protocolada na secretaria geral do ECOSOC uma carta do governo boliviano solicitando que fossem suprimidos da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 o item “c” do parágrafo 1 do artigo 49 e o item “e” do parágrafo 2 do mesmo artigo, que tratam da erradicação da folha de coca. O texto dos dois itens determinava que a folha de coca deveria ser abolida em um prazo de 25 anos após o início da vigência da convenção (ONU, 1972 p. 23).

A questão da coca gerava uma pressão interna por parte dos grupos de interesse para que o plantio fosse permitido, com justificativas econômicas e culturais. Sobre as questões econômicas, os cocaleiros que sobrevivem do plantio reivindicavam o direito de cultivo não somente para o consumo próprio, mas para gerar riqueza, com a qual se provêm o seu sustento.

Para atender as demandas destes cocaleiros, era fundamental que o governo conseguisse a alteração da convenção internacional, pois desta forma seria possível permitir excedentes de folha de coca para ser utilizada em processos de industrialização, produzindo chás, farinha e medicamentos a partir da folha de coca. Contudo, não havia uma pressão específica por parte dos cocaleiros que plantavam em grande quantidade para que o governo lutasse pela alteração da convenção, visto que se preocupavam com seu interesse mais imediato, que era econômico. Por tratar-se de um interesse fundamentalmente econômico, esses plantadores eram os que poderiam com mais facilidade serem cooptados pelo narcotráfico. Da mesma forma, os camponeses indígenas, notadamente aqueles que plantavam a coca somente para usos tradicionais, não requeriam do governo um avanço no sentido de se alterar a convenção de 1961, mas queriam ter o direito do plantio para a preservação do hábito cultural e medicinal. Assim, nota-se que os camponeses indígenas tinham um interesse em comum com os cocaleiros e reivindicações semelhantes, demonstrando que além de haver heterogeneidade dentro dos grupos de interesse, também há interesses que se combinam em diferentes grupos. A luta para se alterar a condição da folha de coca no tratado internacional, na estratégia governamental era uma parte de um objetivo mais ambicioso, o de exportar futuramente produtos industrializados derivados da folha de coca, o que não tem possibilidade de ocorrer sem a alteração do tratado.

Certamente, o governo do MAS manteve-se atento aos dois tabuleiros da política, interna e internacional, na questão relativa à folha de coca, tomando inclusive iniciativas que não estavam na pauta dos interesses dos grupos. Há que se destacar ainda que nos argumentos apresentados pela Bolívia para a alteração da convenção de entorpecentes, as justificativas são essencialmente de caráter histórico. Considerando que os grupos de interesse não exerceram diretamente pressão para a demanda que a Bolívia apresentou na ECOSOC e que os argumentos utilizados diante do organismo internacional foram o uso tradicional e milenar da folha de coca como uma prática sócio cultural e religiosa, relacionada a costumes ancestrais, claramente nesta demanda, em relação à política externa, os objetivos de governo e a influência histórica foi mais marcante do que a pressão dos grupos de interesse.

Em 2009, as áreas de cultivo de folha de coca apresentaram o menor crescimento desde o início da gestão Morales, chegando a 30900 hectares com um crescimento de 1,01% em relação ao ano anterior. O documento destaca que há evidências de que o controle social da produção de coca estava funcionando, recomendando ainda que fosse envidado maior apoio para o desenvolvimento destas políticas, bem como maior ênfase na erradicação (UNODC, 2010 p. 3). As ações do controle social fazem parte do *Programa de Apoyo al Control Social*

*de la Producción de la Hoja de Coca* (PACS), que teve os custos cobertos pelo Convenio de Financiamento DCI/2007/19010 da UE, implementado em 2009.

Para finalizar as ações de defesa da folha da coca seu primeiro mandato, o presidente deu mais um passo na direção de lutar pela descriminalização da folha de coca na 64ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 23 de setembro de 2009, em Nova Iorque. Depois de ter participado pessoalmente em março das sessões da INCB e de ter apresentado o tema naquela ocasião, em seu discurso no plenário da ONU, Evo Morales voltou a citar o tema. Destacou que os EUA acusavam o presidente e seu gabinete de incentivo à livre produção da folha de coca. Em resposta, destacou que a sua luta é contra a cocaína, jamais permitindo o livre cultivo, mas também sem proibir totalmente o plantio da folha de coca (BOLÍVIA, 2009c).

O tema da coca ficou longe de ser a principal questão no discurso de Morales na ONU, pois as palavras do presidente variaram entre críticas ao capitalismo e aos EUA, questões climáticas e o desrespeito com a *Madre Tierra*, crise mundial econômica entre outros. As palavras sobre a coca ocuparam cerca de um quarto de uma página em um documento de seis páginas, mas serviram para marcar o início efetivo da luta da Bolívia para alterar a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, que seria um tema a ser tratado no mandato seguinte.

Com estas ações, o MAS chegou à eleição de 2009 com o discurso de que a luta contra o narcotráfico havia também sido nacionalizada, pois a Bolívia era quem tomava as decisões relativas a este assunto e realizava a valorização do cocaleiro, ao invés de combater os plantios com o uso da força.

#### 4.2.4 Recuperação do acesso ao Pacífico

O tema da reivindicação da Bolívia, junto ao Chile, de um território que lhe conceda acesso soberano ao Oceano Pacífico, fez parte da agenda da política externa boliviana desde o início do governo Morales. Em 2006, dentre os dez objetivos estratégicos institucionais do *Ministerio de Relaciones Exteriores* (MRE) da Bolívia, um deles era “*reivindicar el derecho irrenunciable e imprescriptible de Bolivia al Territorio que le de acceso al Océano pacífico y a su espacio*”<sup>21</sup>. O MRE foi organizado em três vice ministérios, dentre os quais está o Vice Ministério de Relações Exteriores, com seis objetivos estratégicos, dentre os quais constava a obrigação de manter vigente na comunidade internacional a reivindicação marítima boliviana.

---

<sup>21</sup>Disponível em <http://www.rree.gob.bo/webmre/principal.aspx?idpagina=55>

Assim, o governo que tomou posse em 2006 deixou claro que o tema da recuperação do acesso ao Oceano Pacífico faria parte da agenda da política externa boliviana, a partir de 2006.

O primeiro passo do governo boliviano foi reatar conversações com o Chile, com o intuito de retomar relações políticas e econômicas mais profundas, visto que as relações diplomáticas estavam interrompidas desde o fracasso do Acordo de Charaña, em 1978, ficando circunscritas a débeis trocas comerciais. Em 10 de março de 2006, Evo Morales viajou ao Chile para acompanhar a posse da presidente Michele Bachelet, que ocorreu no dia seguinte, tendo realizado uma breve reunião de vinte minutos com a mandatária, na qual nenhum assunto específico foi tratado ou resolvido, mas serviu para demonstrar que havia a intenção de se realizar uma aproximação entre os dois países. Após este indicativo de ambas as partes em promover relações mais harmoniosas, os corpos diplomáticos passaram a trabalhar em um planejamento conjunto, que estava sendo chamado de agenda sem restrições. O resultado foi a Agenda de 13 pontos, apresentada em julho de 2006, sob a qual os dois governos se comprometeram a trabalhar para reforçar as relações bilaterais.

Os treze pontos incluíam desenvolvimento de confiança mútua, integração fronteiriça, livre trânsito, integração física, complementação econômica, uso de recursos hídricos, luta contra a pobreza, tema marítimo, segurança e defesa, cooperação para o controle do tráfico ilícito de drogas, educação, ciência, tecnologia e culturas. Os temas eram variados e abrangentes, mas o tema marítimo e o livre trânsito<sup>22</sup> foram os que geraram mais controvérsias. Após o estabelecimento dos treze pontos a serem trabalhados, foi estabelecida uma agenda de avaliações da evolução dos temas, a serem realizadas no âmbito do Mecanismo de Consultas Políticas Chile-Bolívia.

No âmbito da Agenda de 13 pontos, diversas ações foram realizadas, demonstrando a aproximação entre os países. Sobre as questões de fronteira, em novembro e dezembro de 2006 foram realizados exercícios simultâneos de controle fronteiriço, além do I Encontro Entre Municípios de Cidades Fronteiriças em janeiro de 2007 (CHILE, 2007). Entre maio e outubro de 2007, ocorreram dezesseis visitas de ministros ou comissões ministeriais por parte de ambos os países, para tratar dos temas da agenda. Nestas ocasiões, foram compostas comissões e agendadas novas reuniões de trabalho com metas mais definidas. Foi realizado também, entre maio e outubro de 2007, o treinamento de funcionários do *Centro de Promoción Bolivia*, em parceria com a *Dirección de Promoción de Exportaciones* do Chile, para a elaboração de perfis

---

<sup>22</sup> O livre trânsito refere-se aos artigos 6º e 7º do Tratado de Paz e Amizade de 1904, no qual o Chile dee conceder livre trânsito para a Bolívia no acesso aos portos do Oceano Pacífico.

de mercado, que culminou na realização de uma feira de produtos de construção em julho de 2007 (CHILE, 2007b).

Em 2008, voltaram a ocorrer exercícios de controle de fronteira compartilhados e em outubro iniciaram-se os levantamentos de engenharia para a construção de um complexo de controle único no limite entre os dois países. A Bolívia, neste período, reclamou das cobranças sobre o armazenamento de produtos bolivianos no porto de Antofagasta, visto que este porto fazia parte do acordo de livre trânsito, constante no Tratado de Paz e Amizade de 1904. A Bolívia solicitou também que o porto de Iquique, incluído pelo Chile no sistema de livre trânsito em junho de 2008, tivesse a situação regularizada para que sua utilização pela Bolívia fosse viabilizada. O Chile respondeu que trataria posteriormente da questão de ambos os portos através do Grupo de Trabalho de Livre Trânsito (CHILE, 2008). Em 2009, seguiram-se diversas reuniões ministeriais e de grupos de trabalho dos temas da Agenda de 13 Pontos, consolidando a institucionalização de um processo de aprofundamento das relações bilaterais. Do ponto de vista prático, foram realizadas em conjunto uma feira do livro, visita de jornalistas bolivianos a órgãos de mídia chilenos e um evento entre cientistas políticos e historiadores de ambos os países. Seguiram-se também os trabalhos conjuntos de controle de fronteira, tema que mais avançou dentre todos os pontos da agenda, além de trocas de informações e treinamentos entre as forças armadas, no tema da segurança e defesa.

Contudo, na questão do livre trânsito a situação não evoluiu. No porto de Antofagasta, a Bolívia solicitava o fim da cobrança pela armazenagem de produtos na área em frente ao espaço que lhe foi concessionado, ao que ao Chile informou, em novembro de 2009, que desde junho daquele ano uma delegação técnica chilena estava analisando o assunto, visto que havia incongruências entre o tratado de livre trânsito e o regimento de funcionamento do porto. Quanto ao porto de Arica, também habilitado ao livre trânsito após 1904, a reclamação boliviana era também sobre a cobrança de tarifas indevidas, que haviam sido tratadas junto ao porto por uma comissão binacional, mas necessitavam ainda da subscrição de uma ata de entendimento (CHILE, 2009). A Bolívia solicitava agilidade na formulação da ata para a resolução rápida da questão, visto que os entendimentos haviam sido realizados entre as partes. Além disto, a Bolívia solicitava ao Chile a reativação da ferrovia Arica-La Paz, que estava inativa desde 2005, mas o governo chileno informava que era necessária uma reforma em trechos da ferrovia e que realizaria licitações para trazer novamente à atividade o tramo ferroviário. Finalmente, sobre o porto de Iquique, habilitado em junho de 2008 pelo governo

chileno para o livre trânsito, a Bolívia insistia, no final de 2009, para que fosse realizada a regulamentação da medida governamental.

Embora o tema do livre trânsito tenha apresentado entraves, no tema marítimo a situação foi ainda mais difícil. Em todo o período do primeiro governo de Evo Morales, a situação não avançou e nas reuniões do Mecanismo de Consultas Públicas Chile-Bolívia, sucessivamente era destacada a grande consideração que se estava dando ao diálogo e à construção da confiança, além de enfatizada a importância dos trabalhos das equipes técnicas que abordavam a questão em ambos os países e da convicção de que se deveria dar continuidade ao processo com base em um enfoque realista, visando o fortalecimento das relações entre os países (CHILE, 2009 p. 8). As declarações das delegações que tratavam da Agenda de 13 Pontos demonstram que o tema marítimo não avançou, pois nenhuma medida prática foi efetivada e os corpos diplomáticos, tanto da Bolívia quanto do Chile, apenas mantiveram a previsão da agenda.

Em suma, as relações entre a Bolívia e o Chile voltaram gradualmente a ocorrer a partir de 2006, mas o tema fundamental para a Bolívia que é a retomada de um território que conceda à Bolívia o acesso soberano ao Oceano Pacífico não avançou e ainda apresentou imbróglios sobre a questão do livre trânsito. Ambos os temas são provenientes do Acordo e Paz e Amizade de 1904 e foram deixados pelo governo boliviano como tarefa do MRE, procurando manter o diálogo sem confronto. Em 2008, o Peru apresentou uma demanda na Corte Internacional de Justiça contra o Chile, no qual pleiteou a retomada do controle de parte do território marítimo que ficou sob soberania do Chile após a Guerra do Pacífico, o que poderia dificultar as negociações entre a Bolívia e o Chile no tema marítimo por se tratar de área de interesse das três partes. Mesmo assim, a Bolívia manteve até o final de 2009 a retórica da negociação bilateral diplomática, baseada na Agenda de 13 Pontos.

Dado que a cooperação é o processo no qual os Estados decidem ajustar suas políticas para o estabelecimento de uma relação na qual ambos têm interesse, através do direcionamento das políticas de modo a facilitar a instauração da relação, para promover os benefícios e reduzir os efeitos negativos, então a Agenda de 13 Pontos, ao menos em sua concepção, era um exemplo claro deste conceito de cooperação. No entanto, os ajustes das políticas no tema marítimo não se desenvolveram, pois apesar das reuniões e discussões, nenhuma medida concreta foi tomada.

Outro ponto a se destacar é que existe uma grande semelhança entre a demanda marítima boliviana e a solicitação de alteração da convenção de entorpecentes, na questão coca-cocaína. Ambos os temas não provêm de pressões dos grupos de interesse, mas fazem parte de uma estratégia governamental. Outra semelhança reside nos argumentos utilizados em ambos os



casos, que são necessariamente históricos, derivados de posicionamentos que apresentam a Bolívia muito mais como vítima de um processo do que responsável. No caso da reivindicação marítima, mesmo havendo a possibilidade de acesso através do livre trânsito proveniente do tratado de 1904, o governo insiste na questão de uma saída soberana. Se os argumentos fossem somente econômicos, uma melhor condição de acesso aos portos do Pacífico, mesmo que por território chileno, resolveria a questão. Desta forma, justifica-se a insistência da utilização de argumentos relacionados aos fatos históricos da Guerra do Pacífico e da honra do povo boliviano que foi ferida naquele episódio, para manter válido o argumento de que somente um acesso terrestre soberano pode colocar fim a esta disputa. Nesta questão, portanto, os elementos históricos têm uma influência consideravelmente importante.

#### 4.2.5 Balanço do primeiro governo de Evo Morales

Em relação às nacionalizações, o governo levou adiante as promessas de campanha e cumpriu com a demanda que estava na pauta dos interesses dos três grupos de interesse (indígenas camponeses, mineiros e cocaleiros). Contudo, os trabalhadores mineiros assalariados, concentrados na FSTMB, desejavam que as nacionalizações retirassem as empresas privadas do processo produtivo, ideia compactuada em grande parte pela COB. Neste sentido, o governo atendeu apenas parcialmente os seus interesses, pois realizou contratos com empresas estrangeiras no caso dos hidrocarbonetos. No caso das minas, assunto sobre o qual a COB e a FSTMB tinham mais interesse ainda, as nacionalizações implicaram em passar o comando do processo para a COMIBOL, que agradou aos trabalhadores mineiros. No entanto, algumas minas nacionalizadas foram repassadas às cooperativas, que realizam a extração dos minerais e os revendem às empresas estrangeiras, tudo isto dentro da legalidade. Quando o governo tomou medidas nacionalizantes radicais, aos moldes do que esperava a FSTMB e a COB, acabou recuando nos casos em que os trabalhadores das cooperativas, através da FENCOMIN, exerceram pressão para que suas demandas fossem atendidas. Em geral, as demandas dos cooperativistas da FENCOMIN e dos assalariados da FSTMB eram conflituosas, o que levou o governo a passar pelo processo de agradar a um grupo e desagradar a outro.

As nacionalizações tiveram um efeito menos convulsivo nos outros dois grupos de interesse. Os cocaleiros entenderam as medidas do governo nas nacionalizações como positivas, pois fortaleceram o MAS e Evo Morales como lideranças políticas e como consequência também geraram maior poder político aos cocaleiros, independente se houve uma maior ou

menor participação do Estado no resultado final. Para a *Coordinadora*, o fundamental foi que as nacionalizações fizeram o Estado, com um líder cocaleiro no comando, ser mais forte do que era antes. Para os campesinos indígenas, as nacionalizações tiveram a mesma consequência positiva expressada pelos cocaleiros, com o fator ainda de que os indígenas originários entenderam que trazer para o comando da pátria os recursos naturais era uma forma de poder desenvolver políticas que respeitem o meio ambiente e não somente o explorem.

Em relação à defesa da folha de coca, os trabalhadores mineiros não enfatizaram este tema dentro de seus interesses, apenas manifestando-se solidários aos demais grupos em suas demandas, pois as organizações campesinas e cocaleiras são também associadas à COB. Os campesinos indígenas, por sua vez, entenderam que as suas demandas em relação à defesa da folha de coca foram atendidas, pois o governo tomou medidas no sentido de defender o cultivo para usos culturais, medicinais e tradicionais, indo além das expectativas deste grupo de interesse quando solicitou a alteração da Convenção Única de Entorpecentes, de 1961. Os cocaleiros apresentaram-se em 2005 com o interesse de ter o direito ao plantio da folha de coca e o atendimento de sua demanda pode ser constatado, conforme abordado anteriormente no texto, pela aceitação das medidas governamentais por parte da *Coordinadora*. O fato da entidade máxima de representação dos cocaleiros aderir voluntariamente à política de redução dos plantios a um *cato de coca* por produtor demonstra que as medidas governamentais estão alinhadas aos interesses dos cocaleiros. No entanto, os cocaleiros filiados à *Coordinadora* dependem da industrialização da folha de coca para que seus interesses sejam plenamente atendidos e, em 2009, isto era visto pela instituição como o próximo passo a ser perseguido.

Em relação à reivindicação marítima, é importante citar que no período da eleição de 2005, este tema não estava na pauta de nenhum dos grupos de interesse analisado, o que fez com que tivesse pouca repercussão dentro dos grupos. Além disto, o tema ficou no âmbito da diplomacia sem ter nenhuma evolução significativa, contribuindo mais ainda para que não atraísse a atenção dos grupos de interesse.

Na eleição de 2009, os cocaleiros através da *Coordinadora* declararam seu apoio incondicional ao MAS nas eleições. Os campesinos indígenas também declaram apoio, mas com algumas críticas primeiro mandato de Morales. Quanto aos trabalhadores mineiros, a FENCOMIN se declarou a favor da candidatura de Evo Morales, enquanto que a direção da COB e da FSTMB se mantiveram neutras, indicando que tinham algumas reprovações em relação ao governo.

Sobre os mineiros, o posicionamento reflete em grande parte as medidas do governo na política externa em relação às nacionalizações. A alta direção da FSTMB desejava uma nacionalização estatizante para todas as áreas, principalmente para as minas, enquanto que a FENCOMIN foi a ala dos mineiros que mais teve suas demandas atendidas, quando protestou perante o governo. A direção da COB, composta por mineiros, tinha também a preocupação de evitar que os campesinos continuassem ocupando um maior espaço dentro da instituição e, neste sentido, apoiar incondicionalmente o MAS poderia gerar um efeito adverso dentro da estrutura de poder da COB. Os demais temas de política externa pouco repercutiram no meio mineiro. Assim, há evidências de que dentre os três temas de política, somente as nacionalizações tiveram algum efeito em relação ao apoio dos mineiros ao MAS nas eleições de 2009. Ainda assim, não se pode concluir se em relação à diretoria da COB, visto que outros fatores estavam em jogo.

Em relação aos cocaleiros, o apoio incondicional ao MAS por parte da *Coordinadora* era de certa forma previsível, pois Evo Morales era um dos diretores da entidade, o que não significa que não seja possível fazer algumas ponderações. Os cocaleiros como grupo político organizado tomaram grande parte do espaço que a COB ocupava como instituição capaz de mobilizar as massas. No entanto, os cocaleiros foram mais longe do que a COB no campo político, a partir do momento em que entenderam que através do processo político institucionalizado seria possível alcançar um patamar superior na escala de distribuição de poder político. O posicionamento da *Coordinadora* em favor de Evo Morales em 2009 expressava em grande parte a visão política de longo alcance da instituição, nem sempre significando que todo o movimento cocaleiro pensava da mesma forma. A discordância dos cocaleiros dos Yungas é um sintoma de que a *Coordinadora* e Evo Morales devem cumprir aquilo que suas bases almejam, para que não percam sua plataforma eleitoral. Ao que tudo indicava em 2009, a industrialização da folha de coca é uma tarefa à qual o MAS e a *Coordinadora* não podem se abster e que tem entrado na pauta dos interesses mais específicos da base do movimento cocaleiro. Contudo, no caso dos cocaleiros, as medidas de política externa adotadas pelo governo, tanto nas nacionalizações quanto na defesa da folha de coca tiveram influência na definição do apoio para as eleições de 2009.

Quanto aos campesinos indígenas, a defesa da folha de coca e as nacionalizações foram fundamentais para que mantivessem o apoio a Evo Morales em 2009. Contudo, um dos interesses mais específicos deste grupo era a maior ocupação do espaço político institucional por parte dos indígenas. Quando Evo Morales assumiu a presidência, nomeou 16 ministros,

sendo que mais da metade eram indígenas, mas ao longo do primeiro mandato o gabinete indígena foi perdendo espaço para intelectuais, assessores da COB e dirigentes de centrais sindicais. Ao longo do primeiro mandato, Evo Morales ainda manteve o apoio das camadas de base dos indígenas e dos camponeses, mas a CSUTCB apresentou alguns questionamentos sobre a perda de espaço pelos povos originários.

Conclui-se, portanto, que a forma como o governo tratou os temas de política externa influenciou de diferentes maneiras o apoio político-eleitoral dos grupos de interesse. A reivindicação marítima não exerceu influência para o apoio nas eleições em nenhum dos três grupos, enquanto que a defesa da folha de coca exerceu forte influência nos cocaleiros e nos camponeses indígenas, com pouca influência entre os mineiros. As nacionalizações exerceram influência no apoio dos três grupos, com os mineiros evidenciando mais de uma visão no grupo.

#### 4.3 AS ELEIÇÕES DE 2009

Esta parte do texto apresenta o quadro dos candidatos e partidos para a eleição de 2009. Da mesma forma que nas eleições de 2005, são apresentados apenas os candidatos e partidos que tiveram maior representatividade no pleito, elegendo membros para o parlamento.

Em relação aos interesses dos grupos, no caso dos camponeses indígenas, a CSUTCB indicou que, para a gestão presidencial que se iniciou em 2010, tinha objetivos bastante claros, apontando que havia dois problemas centrais que deveriam ser analisados pelo governo em curto prazo. O primeiro deles era a falta de definição de políticas agrárias para o desenvolvimento produtivo e o segundo era a carência de espaços institucionalizados para negociação de políticas, entre os representantes camponeses e as entidades governamentais. Em relação à coca, a CSUTCB também apresentou um posicionamento bastante definido, indicando que interessava ao grupo a adoção de políticas voltadas para a industrialização da folha de coca, o controle social da produção e uma campanha de caráter científico, voltada para os países membros da ONU, para esclarecer o que é a folha de coca, como forma de conseguir a sua despenalização (CSUTCB, 2008).

Em relação à coca, portanto, os camponeses indígenas e a CSUTCB estavam alinhados às políticas apresentadas pelo MAS no seu primeiro mandato. Sobre a questão da reivindicação marítima e das nacionalizações, a CSUTCB não apresentou um posicionamento oficial ou interesses ligados a esses temas. Quanto aos cocaleiros e aos mineiros, os interesses dos grupos permaneceram os mesmos da fase anterior.

#### 4.3.1 Eleições de 2009

As eleições gerais de 2009 foram realizadas no dia 6 de dezembro e, tal como em 2005, houve oito candidatos à presidência. O comparecimento dos eleitores marcou um recorde absoluto de participação, com 4.582.706 votos válidos computados, o que significou um aumento de 59,4% em relação à eleição de 2005, quando o número de votantes não chegou a três milhões. Além do mesmo número de candidatos a presidente, também o número de partidos que elegeram parlamentares foi o mesmo, com apenas quatro agremiações participando da composição do congresso: o *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (MAS-IPSP); a coligação PPB-*Convergencia* formada pelo *Plan Progreso para Bolivia* (PPB) e pela agrupação cidadã *Autonomia Para Bolivia* (APB); a aliança UN-CP firmada entre a *Unidad Nacional* (UN) e o *Consenso Popular* (CP); a *Alianza Social* (AS).

Para a disputa eleitoral de dezembro de 2009, o MAS-IPSP apresentou Evo Morales como candidato à reeleição manteve a proposta de prosseguir com as políticas adotadas na primeira gestão. A inserção da sigla do partido fundado por Evo Morales em 1998, o IPSP, foi autorizada pela *Corte Nacional Electoral* (CNE) em 2007, quando recebeu sua personalidade jurídica e passou a ter a prerrogativa de atuar como partido de fato. A proposta do MAS-IPSP era de prosseguir com as nacionalizações, com as negociações com o Chile sobre a questão marítima e com a defesa da folha de coca, acrescentando ainda que, em relação às políticas públicas, seriam realizados investimentos para que o gás natural beneficiasse a todos os bolivianos. Sobre as nacionalizações, o MAS afirmou que seguiria realizando contratos com empresas que desejassem lucrar de maneira justa, sem explorar unilateralmente os recursos bolivianos, mas realizando negócios que beneficiassem a todas as partes envolvidas. Com o Chile, seriam mantidas as negociações sobre a recuperação de uma saída soberana ao Oceano Pacífico, sem mencionar na campanha eleitoral a possibilidade de levar a questão a organismos internacionais, pois seriam mantidas as relações diplomáticas na tentativa de solucionar o imbróglio. Na defesa da folha de coca, apesar do crescimento das áreas plantadas, Morales afirmou que seria mantida a estratégia da contenção dos plantios sem uso da violência e as parcerias com instituições que desejassem contribuir no controle social da folha de coca. Além disto, seria dada sequência à luta para a revisão da Convenção de Entorpecentes de 1961 no âmbito da ONU e dos órgãos responsáveis.

O PPB-*Convergencia* apresentou como candidato Manfred Reyes Villa, que apoiou a ADN em seu auge no período de Hugo Banzer e disputou a presidência em 2002, ficando em

terceiro lugar, o que levou-o a disputar a *segunda ronda* com Lozada e Morales. O PPB como partido político existia oficialmente desde 2008, mas tem sua origem ligada ao *Plan Progreso* (PP), partido que, na eleição de 2005, tentou coligar-se com o PODEMOS, mas por questão de prazo de inscrições no processo eleitoral ficou fora da eleição, o que não impediu seus componentes de, mesmo assim, realizarem campanha para o PODEMOS. O PP foi proscrito após a eleição de 2005 pela legislação eleitoral boliviana e então seus dirigentes fundaram o PPB, que adquiriu personalidade jurídica em 30 de abril de 2008, quando decidiu concorrer às eleições seguintes. A outra parte da coligação, denominada Convergência, que representava a agrupação cidadã APB, composta por diversos partidos e outras organizações oposicionistas ao MAS, tal como o MNR e o PODEMOS. Tinha ainda como aliado o PDC, que havia sido um dos pilares do PODEMOS na eleição de 2005. A proposta do PPB-Convergencia era baseada na crítica ao governo do MAS, acusando o governo de agir de forma autoritária para conseguir a aprovação de assuntos que dependeram do legislativo e condenando as nacionalizações e o rompimento das relações com os EUA, afirmando que estas atitudes trariam prejuízos econômicos à Bolívia e deterioração da imagem externa da nação.

A UN-CP teve como candidato o empresário Samuel Doria Medina, que havia obtido 224.090 votos em 2005, como candidato pela UN, o que representou 7,8% dos votos. A outra parte da coligação, o CP, teve sua origem em um grupo de evangélicos protestantes, com o nome de *Concertación Nacional* (CN), em 2005, com o objetivo de alterar o artigo 3º da constituição que reconhecia a religião católica apostólica romana como religião oficial do Estado. Obteve sua personalidade jurídica em 3 de fevereiro de 2006 e participou da assembleia constituinte apoiando as mesmas demandas apresentadas pelo MAS, ao qual apoiou até o início de 2009, quando o comando da CN passou para o presidente do senado, Oscar Ortiz Antelo, antigo membro do PODEMOS e ligado à Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa Cruz (CAINCO), instituição contrária às políticas de Morales. Ortiz alterou o nome da CN para *Consenso Popular* (CP) e alterou o direcionamento político da instituição, primeiro tentando aliar-se à coligação PPB-Convergencia, depois aliando-se à Doria Medina na coligação UN-CP para as eleições de 2009 (SUÁREZ Arana, 2014 pp. 57-60). A proposta da UN-CP na disputa dos votos era de transformar o Estado em um gerador de oportunidades para os bolivianos, sem participar diretamente na economia, incentivando as microempresas. Defendia a autonomia departamental, inclusive no controle da produção de hidrocarbonetos e criticava o modelo de nacionalização do MAS, interpretando que se tratava de um sistema no

qual os recursos naturais se tornam um fim em si mesmos, sem promover a geração de empregos (MEDINA, 2009).

A *Alianza Social* (AS) foi um partido político criado pelo indígena René Joaquino Cabrera, que havia concorrido nas eleições desde 1993 para cargos municipais ou departamentais, pelo *EJE Pachakuti*, pela *Unidad Cívica Solidariedad* e pelo Partido Socialista e, em 2004, fundou seu próprio partido. A AS apresentou uma proposta que considerava ser uma terceira via, que confrontaria as duas correntes políticas predominantes, que chamava de *neoliberalismo blancoide* referindo-se ao PPB-Convergencia e à UN-CP, além do *indigenismo revanchista* representado pelas correntes governistas, às quais criticava sob acusações de que incitava o confronto entre oriente, ocidente, Amazônia e sul, ao invés de unir a Bolívia. Afirmava que o governo fazia dos recursos naturais uma forma de favorecer somente aos indígenas, enquanto que os *neoliberalistas blancoides* procuravam favorecer as transnacionais. Em política externa, a proposta era reativar o ATPDEA e buscar parceiras com o Mercosul e a União Europeia, levar o tema marítimo a foros multilaterais e reatar relações com os EUA, com o Peru e com a Colômbia (ALIANZA SOCIAL, 2009).

Em 6 de dezembro de 2009, o MAS-IPSP venceu as eleições e Evo Morales foi eleito para seu segundo mandato como presidente, em uma votação total de 4.582.786 votos, consideravelmente mais alta do que os 2.873.801 da eleição de 2005. O MAS-IPSP obteve 2.943.209 votos que corresponderam a 64,22% do total, enquanto que na eleição anterior havia recebido 1.544.374 votos que compunham 53,74% do total. Em segundo lugar ficou Manfred Reyes do PPB-Convergencia com 1.212.795 votos correspondentes a 26,46% do total. Reyes havia concorrido na eleição de 2002, quando obteve 20,91% dos votos e o mesmo grupo que apoiou em 2005, o PODEMOS, obteve 28,59% em 2005, o que demonstra que as coligações contra o MAS mantiveram uma relativa regularidade no número de votos obtidos nas três eleições. A terceira colocação foi de Doira Medina da UN-CP com 258.971 votos correspondentes a 5,65% do total, que significou um aumento no número absoluto de votos em relação à eleição anterior quando obteve 224.090, mas uma redução na quantidade relativa que havia sido de 7,81% em 2005. A AS marcou presença na eleição como a segunda principal força de representação indígena – a primeira era o MAS-IPSP – e apesar de ter concorrido sem alianças e com um partido sem experiência em eleições presidenciais, obteve 106.027 votos que corresponderam a 2,31% do total (SUÁREZ Arana, 2014 p. 159). Além dos mais de cem mil votos para presidente, a AS logrou eleger dois deputados uninominais, um pelo departamento de Tarija e outro por Potosí. O MAS elegeu 88 deputados e 26 senadores, enquanto que o PPB-

Convergencia conseguiu 37 cadeiras na câmara dos deputados e 10 no senado, com a UN-CP conseguindo 3 deputados, mas sem nenhuma cadeira no senado.

Para o segundo mandato de Evo Morales o MAS-IPSP obteve a maioria de dois terços no congresso e teve ainda mais facilidade de aprovação das propostas do executivo do que na gestão anterior. No primeiro mandato do MAS-IPSP, a oposição por duas vezes abdicou da sua prerrogativa de voto e não compareceu à sessão como forma de protesto. Isto ocorreu na votação da lei que regulamentou os novos contratos de exploração de gás natural e petróleo e na votação que aprovou a nova constituição. Nos dois casos, os resultados mostraram que mesmo que não houvesse a evasão oposicionista, os projetos do governo seriam aprovados. Para o segundo mandato do MAS-IPSP, a oposição não contou mais com esta possibilidade, pois o governo contava com mais de dois terços dos parlamentares de seu partido.

#### 4.3.2 Nacionalização dos recursos naturais

No segundo mandato de Evo Morales, o tema das nacionalizações foi marcado pelas negociações com empresas transnacionais proprietárias das ações referentes às nacionalizações dos hidrocarbonetos, dos serviços de telecomunicações e do fornecimento de combustível para a aviação. Além dos processos provenientes das nacionalizações do primeiro mandato, em sua segunda gestão Evo Morales realizou outra nacionalização de grande importância, quando passou para o controle estatal o serviço de geração de energia elétrica.

Em janeiro de 2010, a *Pan American Energy* (PAE) iniciou um processo no *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), órgão de arbitragem filiado ao Banco Mundial, solicitando a participação da instituição na resolução da não aceitação da PAE quanto ao conteúdo do DS 29541 de 2008. A empresa não pleiteava a devolução do que havia sido nacionalizado, mas a correção do valor da indenização proposto pela Bolívia de USD 4,8 milhões (BOLÍVIA, 2008). Entretanto, a Bolívia havia apresentado, em 2 maio de 2007, a sua notificação de renúncia à convenção da ICSID. De acordo com o artigo 71 da convenção, os Estados signatários que solicitassem o desligamento da convenção, teriam a vigência de sua solicitação válida seis meses após a solicitação (ICSID, 2006 p. 30). Desta forma a Bolívia, desde novembro de 2007, não estava obrigada a cumprir as resoluções da ICSID. Sendo assim, o governo boliviano não tomou nenhuma providência imediata quanto à questão.

No dia seguinte ao processo iniciado pela PAE, a Oiltanking e a Graña y Montero acionaram a Bolívia na Corte Permanente de Arbitragem (CPA) de Haia, solicitando arbitragem



por não concordarem com a indenização no valor de USD 20 milhões. Para este caso, o governo boliviano determinou, em setembro, que o *Ministerio de Defensa Legal del Estado* solicitasse a uma empresa independente que avaliasse o valor a ser indenizado às empresas e que promovesse negociações com as companhias para chegar a um valor consensual. Além disto, determinou que o valor acertado seria pago em única parcela, desde que as denunciantes renunciassem ao processo em Haia. (BOLÍVIA, 2010b). Na ocasião da apresentação do processo na CPA, a Oiltanking referiu-se à necessidade da Bolívia em respeitar o *Convenio sobre fomento y recíproca protección de Inversión de Capital entre la República de Bolivia y la República Federal de Alemania*, vigente desde 1987 e a Graña y Montero agiu da mesma forma destacando o *Convenio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Bolivia sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones* de 1993. Assim, as negociações prosseguiram e o processo foi temporariamente arquivado.

Apesar das denúncias nos órgãos internacionais como consequência das nacionalizações dos hidrocarbonetos, as nacionalizações prosseguiram com as empresas do sistema de geração de energia elétrica. Em 1º de maio de 2010, através do DS 493, foi determinado que a totalidade das ações das empresas geradoras de energia de três concessionárias fossem nacionalizadas e que, em 120 dias, fosse realizada uma avaliação para determinar o valor da indenização a ser pago às proprietárias (BOLÍVIA, 2010). Foram nacionalizadas as empresas Corani, Valle Hermoso e Guaracahi, que juntas eram responsáveis por 73% da geração de energia elétrica na Bolívia, passando o controle de suas atividades para a ENDE, refundada como empresa pública em 2008. Foram mantidos os trabalhadores das três empresas nacionalizadas e mantidos os seus direitos e benefícios sociais, exceto os diretores e funcionários do alto escalão que não foram mantidos. A Corani tinha como maior acionista a empresa Inversiones Ecoenergy Bolivia, subsidiária da empresa francesa GDF-Suez. A empresa Valle Hermoso era formada por capital de empresários bolivianos da Panamerican Bolivia e era controlada pela subsidiária *The Bolivian Generating Group* (BGG). Na Guaracachi, as ações pertenciam à Guaracachi America, dos EUA, e à Rurelec PLC, companhia britânica de investimentos em área de energia, que atuava também no Peru, Argentina, Chile e Bangladesh.

As empresas petroleiras que tiveram suas ações revertidas ao Estado boliviano em 2006 demoraram quase quatro anos para se manifestarem nas instâncias internacionais, o que não ocorreu com as empresas de energia elétrica. Em 24 de novembro de 2010, pouco mais de seis meses após a nacionalização, a Guaracachi America e a Rurelec PLC entraram com um processo arbitral contra o Estado boliviano na Comissão das Nações Unidas para o Direito

Comercial Internacional (UNCITRAL), alegando que a Bolívia expropriou os bens das empresas sem oferecer uma compensação adequada (UNCITRAL, 2010 p. 13), contrariando o Tratado Bilateral de Investimentos (TBI) EUA-Bolívia e o TBI Reino Unido-Bolívia vigentes desde 2001. No início de 2011, o caso foi aberto e desde então passou por todos os procedimentos previstos (CPA, 2014).

Contudo, o ano de 2011 não foi somente de processos e contestações sobre a nacionalização das empresas geradoras de energia. No mês de janeiro, foram concluídas negociações com a BGG, nas quais a Bolívia pagou à empresa um valor pouco superior a de USD 10 milhões, adquirindo assim as ações da empresa, tornando o Estado o maior acionista da Valle Hermoso (ENDE, 2011 p. 34). Em maio de 2011, a empresa francesa GDF-Suez, proprietária da Inversiones Ecoenergy Bolivia, indicou ao governo boliviano a intenção de negociar os valores das ações da empresa. Em 21 de outubro, se concluíram as negociações com a GDF-Suez que, pela indenização no valor de USD 18.425.000, repassou à Bolívia a totalidade das ações da Inversiones Ecoenergy Bolivia, na Corani. Em 25 de dezembro de 2011, foi fechado acordo com a Carlson Dividend no valor de USD 240.000 de indenização (ENDE, 2011 p. 34). Com estes dois acordos, a Corani passou para o controle estatal, tal como havia se consolidado com a Valle Hermoso no início de 2011. O caso da Guaracachi continuou no âmbito das negociações internacionais.

Também de grande importância foi a invalidação total, em 2011, do DS 21060, considerado historicamente como o decreto que iniciou a era neoliberal na Bolívia. Através do DS 861, de 1º de maio de 2011, ficou determinada “*la eliminación completa de toda disposición o consideración legal fundamentada en el Decreto Supremo nº 21060, de 29 de agosto de 1985, aún presente en leyes aprobadas por el antiguo Congreso neoliberal*” (BOLÍVIA, 2011c). O decreto também indicou que seria conformada uma comissão para propor modificações nas leis que necessitassem de adequações ao texto constitucional. O que se destaca neste decreto é que a comissão de revisão das leis seria composta por representantes do executivo, com a COB e com outras organizações; somente a COB como organização foi citada nominalmente no texto do decreto e, não por acaso, um dos temas que passou por uma profunda revisão foi o *Código de Minería*.

Em 2012, foram emitidos dois decretos de nacionalização de empresas ligadas à energia. O primeiro decreto foi promulgado no dia que se tornou simbólico para as nacionalizações, o 1º de maio, quando foi decretada a nacionalização da Red Electrica Internacional através do DS 1214 (BOLÍVIA, 2012), empresa que atuava na transmissão da energia que era composta em

sua maioria por acionistas espanhóis. Em 29 de dezembro de 2012, o DS 1148 determinou que a empresa Iberbolivia, que era uma subsidiária da espanhola Iberdrola, passasse a pertencer ao Estado e ficasse sob o controle da ENDE. A Iberbolivia tinha participação acionária nas empresas Electropaz, Elfeo, Cadeb e Edeser, que atuavam nos departamentos de La Paz e Oruro. Nos decretos até então emitidos, seguiu-se a retórica de justificar as nacionalizações através da constituição boliviana e do DS 28701, mas no caso da nacionalização da Iberbolivia houve outro elemento envolvido. Nas considerações iniciais do DS 1148, onde se apresentam a sua justificativa, consta que a empresa não estava cumprindo com as suas obrigações contratuais. De acordo com o decreto, a Electropaz e a Elfeo limitavam a sua atuação às áreas urbanas, obrigando a criação de cooperativas de distribuição de energia nas áreas rurais, tornando a tarifa mais onerosa nestas regiões. Com as nacionalizações da geração e da transmissão de energia, a primeira metade do segundo mandato de Morales ficou marcada pela retomada reversão da capitalização deste setor.

Em 2012, ocorreu um fato semelhante ao que ocorreu em 2006 na relação do governo com os trabalhadores mineiros. Em 2006, em meio ao processo de nacionalização dos hidrocarbonetos, os mineiros da COB e da FSTMB se manifestaram a favor da nacionalização do Cerro Posokoni, no centro mineiro de Huanuni e travaram uma disputa de interesses com os trabalhadores mineiros das cooperativas, representados pela FENCOMIN. Em 2012, uma situação análoga ocorreu em meio ao processo de nacionalização do sistema de energia elétrica, quando houve a cobrança por parte da COB para que o governo recuperasse para o Estado o controle da mina Rosário, no centro mineiro Colquiri. A mina Rosário estava concessionada à empresa Sinchi Wayra, subsidiária da suíça Glencore, que possuía também outras concessões no centro mineiro Colquiri e havia sido afetada anteriormente por duas nacionalizações, referentes à Metalúrgica Vinto e ao Cerro Posokoni, no centro mineiro Huanuni.

No início de junho de 2012, mineiros da Cooperativa 26 de Febrero que atuavam naquela área tomaram a mina Rosário e exigiram que a Sinchi Wayra passasse aos cooperativistas o seu direito de exploração, sob a ameaça de que caso isto não ocorresse, a cooperativa passaria a apoiar a nacionalização. Em 9 de junho, a empresa concordou em entregar aos cooperados a mina Rosário, com a condição de que a produção da cooperativa fosse vendida para a empresa. Conforme Arismendi, surgiram duas versões para a justificativa sobre a rápida resolução do conflito dos cooperativistas com a Sinchi Wayra. A primeira versão é que a área que a empresa cedeu aos cooperativistas da 26 de Febrero era um local que era explorada ilegalmente pelos cooperados e a empresa entregou algo que não lhe custou muito e

teve em troca a fidelidade dos cooperativistas para se posicionarem contrariamente à nacionalização. A outra versão é de que, diante da pressão da COB para que o governo nacionalizasse todo o complexo mineiro de Colquiri, a Sinchi Wayra cedeu parte de sua concessão a 26 de Febrero para tentar evitar a nacionalização do restante do centro mineiro (ARISMENDI, 2012).

Apesar das manobras da Sinchi Wayra e da 26 de Febrero, em 20 de junho foi promulgado o DS 1264 que passou para o controle da COMIBOL todo o centro mineiro Colquiri, e das propriedades, inclusive maquinários e equipamentos, da Sinchi Wayra. (BOLÍVIA, 2012b). Imediatamente, houve manifestações por parte da empresa informando que buscava reaver os mais de USD 22 milhões que havia investido em infraestrutura e USD 70 milhões em impostos pagos, visto que a nacionalização ocorreu quando a estrutura passou a ser lucrativa, o que não ocorria antes. Os mineiros cooperados também se manifestaram, pois exigiam que fosse mantido o seu direito de exploração na mina Rosário, que estava sendo retirado da maneira como estava descrito no texto do decreto.

No entanto, o objetivo da nacionalização era somente estatizar as concessões da Glencore no centro mineiro Colquiri, não atingindo as áreas dos cooperativistas que estivessem fora da mina Rosário. Sobre esta mina, em uma reunião confidencial da FENCOMIN com entidades governamentais, uma semana antes da promulgação do DS 1264, ficou concertado que seria entregue à cooperativa. Não obstante, os cooperativistas exigiam que o acordo sobre a mina Rosário fosse incorporada ao decreto, enquanto que a COB se manifestava pela nacionalização total de Colquiri, tal como constava no texto original do decreto. Em 31 de agosto, foi promulgado o DS 1337, que complementou o artigo 2 do decreto anterior, determinando que a COMIBOL *”suscribirá contrato de arrendamiento sobre la Veta Rosario a favor de la Cooperativa Minera “26 de Febrero” Ltda”* e descrevendo ainda a região arrendada (BOLÍVIA, 2012d), que na prática era a mesma região que a Sinchi Wayra havia cedido aos cooperativistas. Esta determinação gerou descontentamento por parte da COB e dos trabalhadores assalariados de Colquiri, que entraram em greve e tomaram a mina Rosário, para evitar que os cooperativistas se mantivessem no cerro, o que gerou um acirramento dos conflitos entre os mineiros, que vinham ocorrendo desde junho quando houve o acordo da 26 de Febrero com a Sinchi Wayra. Em 3 de outubro de 2012, o governo promulgou o decreto que colocou fim aos conflitos ao posicionar-se favorável à demanda dos cooperativistas.

Assim, ficou definido em detalhes o espaço destinado aos cooperativistas da 26 de Febrero, através de um Decreto Supremo, o que satisfez a FENCOMIN e os seus associados,

mas gerou protestos dos assalariados, que informaram que iriam manter a greve. O governo informou que a questão estava resolvida e que não seriam pagos os salários dos dias em que os trabalhadores se mantivessem em greve, com o passar do tempo a situação se arrefeceu. A COB, por sua vez, informou que houve uma nacionalização parcial e que o caso serviu para fortalecer os trabalhadores mineiros das cooperativas que contribuía ainda mais para o enriquecimento das empresas estrangeiras, ao mesmo tempo que enfraqueceu politicamente os mineiros assalariados, que tem na FSTMB e na COB a sua representação.

Em 18 de fevereiro de 2013, foi emitido o último decreto nacionalizante de grande repercussão no segundo mandato do MAS-IPSP, quando, através do DS 1494, foi retomado o controle dos serviços aeroportuários dos terminais aéreos Viru Viru, em Santa Cruz, Jorge Wilstermann, em Cochabamba, e Aeroporto Internacional El Alto, no departamento de La Paz. Os serviços de administração e operação destes aeroportos eram realizados pela companhia Overseas Bolivia, pertencente à operadora de aeroportos Abertis, com sede na Espanha. Assim como na nacionalização da Iberbolivia, também houve a justificativa da nacionalização pelo não cumprimento das obrigações contratuais, alegando que nas inspeções administrativas realizadas pelos órgãos governamentais, verificou-se que os veículos de bombeiros estavam com a vida útil esgotada e não haviam sido substituídos. Além disto, alegou-se que as pistas dos aeroportos não estavam em condições adequadas, principalmente em El Alto onde havia diferença de nível entre os trechos da pista de pouso e decolagem (BOLIVIA, 2013). Outro fator foi o não cumprimento das expansões na capacidade dos aeroportos, que estavam previstas no contrato, para mantê-los no nível 2 nas avaliações da *International Air Transport Association* (IATA). Finalmente, Morales emitiu o DS 1494 com a justificativa final de que os aeroportos sob concessão da *Overseas* poderiam perder o status de aeroportos internacionais se não fossem retomadas obras de ampliação e de manutenção.

O último ano do segundo mandato de Morales não foi de nacionalizações, mas de resolução de questões provenientes dos decretos nacionalizantes dos anos anteriores, a partir das arbitragens internacionais, além da aprovação da nova *Ley de Minería y Metalurgia*. Em 31 de janeiro a CPA emitiu um parecer sobre o processo da Guaracahi America de da Rurelec PLC, indicando que nas nacionalizações haviam sido desrespeitados os acordos com os EUA e com o Reino Unido e que as indenizações propostas pela Bolívia não eram uma justa compensação às perdas das empresas. A CPA resolveu que a Bolívia deveria pagar às empresas reclamantes o valor de USD 28.927.583 com correção anual de pouco mais de 5,6% ao ano desde 1º de maio de 2010 (CPA, 2014 p. 214). Em 29 de maio de 2014, as partes assinaram um

Contrato de Cumprimento de Laudo Arbitral, informando à CPA que ambos os envolvidos estavam satisfeitos com a solução e que seria dado prosseguimento ao processo nos valores determinados pela corte e a Bolívia realizou o pagamento no valor corrigido de USD 31.534.613 finalizando a nacionalização das três geradoras de energia elétrica: Valle Hermoso, Guaracachi e Corani.

Ainda antes das eleições, marcadas para 12 de outubro de 2014, foram resolvidas outras duas questões relevantes, que tramitavam nas cortes internacionais, mas que foram resolvidas através de negociações, levadas a cabo antes do parecer dos órgãos de arbitragem. A primeira delas foi com a Red Electrica Internacional, objeto do decreto supremo de maio de 2012, que apresentou notificação de arbitragem na CPA em 26 de fevereiro de 2014 contra a Bolívia solicitando uma indenização e USD 200 milhões. Desde então, uma força tarefa boliviana formada pelo *Ministerio de Hidrocarburos y Energía*, pela ENDE e pela Procuradoria Geral do Estado passou a negociar com a empresa, conseguindo em 17 de setembro fechar um acordo no valor de USD 65.268.000 que resultou na retirada do processo da CPA (BOLÍVIA, 2014d). Além deste acordo, o *Ministerio de Hidrocarburos y Energía*, a pela Procuradoria Geral do Estado e a YPFB firmaram acordo em agosto de 2014 (CAMBIO, 2014 p. 16) com a Pan American Energy, cujo processo estava tramitando na ICSID e em vias de ser emitido o parecer daquele órgão arbitral. A Bolívia solicitou uma avaliação independente da Credibility Consulting LLC sobre os valores a serem pagos e chegou-se a um montante de USD 357.023.360 com o qual a empresa concordou.

A *Ley de Minería y Metalurgia* foi aprovada na câmara dos deputados em 19 de maio de 2014. Com a promulgação foram derogadas as leis e decretos que haviam beneficiado aos mineiros cooperativistas em 2007<sup>23</sup>, visto que o conteúdo de tais instrumentos foi inserido na nova legislação. A lei determinou que a COMIBOL tenha a preferência de exploração de qualquer área mineira e que a cadeia produtiva dos minerais é formada por atores da indústria mineira estatal, a indústria mineira privada e as cooperativas mineiras, que são instituições auto-gestionadas sem fins lucrativos (BOLÍVIA, 2014c p. 14). Também de grande importância é o parágrafo IV do artigo 26 que declara que o lítio e o potássio passam a ser elementos estratégicos e que seu desenvolvimento e exploração somente serão realizados por empresa mineira pública (BOLÍVIA, 2014c p. 12).

---

<sup>23</sup> Leis 3720 e 3787; Decretos Supremos 29117 e 29164.

### 4.3.3 Revalorização e defesa da folha de coca

Durante o primeiro mandato do MAS-IPSP no comando do executivo nacional, houve o estreecimento da parceria com os EUA no combate ao narcotráfico, mas ao mesmo tempo ocorreram aproximações com a União Europeia. Também de grande importância foi a declaração do presidente boliviano na 64ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, defendendo a folha de coca, bem como a solicitação de revisão da Convenção Única de Entorpecentes de 1961, que estava tramitando no ECOSOC. No entanto, durante os quatro anos do primeiro governo de Morales, as políticas relacionadas à redução das áreas plantadas com a folha de coca não lograram seus objetivos, com as áreas tendo aumentado em todos os anos

Contudo, deve-se destacar que a proporção do crescimento reduziu-se a cada período, demonstrando que havia uma tendência ao equilíbrio nestes números. O equilíbrio surgiu em 2010, ano no qual o crescimento nas áreas plantadas foi de apenas 0,32% passando de 30900 para 31000 hectares. Havia também a intenção do governo em industrializar a folha de coca como parte do controle social, mas em 2010 somente 0,03% do total cultivado foi destinado para esta atividade (UNODC, 2011 p. 3; 32). Apesar das áreas plantadas não terem aumentado em seu total, visto que a meta do governo era de 20000 hectares, o baixo volume da industrialização deixa indicativos de que ainda um volume considerável estava sendo desviado para o narcotráfico. Em 2010, *Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico* (UELICN) unidade da polícia boliviana de controle do tráfico, destinou mais de USD 19,7 milhões para ações operacionais da unidade especial FELCN da Polícia Nacional, enquanto que a agência NAS, dos EUA, empregou USD 15,8 milhões (CONALTID, 2013). Este foi o primeiro ano que a UELICN superou a NAS em investimentos contra o narcotráfico, demonstrando que a agência boliviana encaminhava-se para assumir o controle destas ações. A CONALTID também passou a ser responsável por novas atribuições e, em 2010, detectou a necessidade de descentralizar seus processos, buscando na UE a ajuda financeira para proceder com uma maior institucionalização do conselho (BOLÍVIA, 2010b p. 16).

No início de 2011, a CONALTID apresentou a *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015*. Esta estratégia era bastante semelhante à anterior, pois foi mantida a meta de se reduzir a área plantada a 20000 hectares e a ênfase no controle social, cujo objetivo é evitar o aumento da produção e seu consequente desvio para atividades ilícitas, tendo como um de seus eixos norteadores a extensão da restrição dos plantios a um *cato de coca* (CONALTID, 2011 pp. 11-40).

Quanto à solicitação de alteração do artigo 49 da Convenção Única de Entorpecentes de 1961, em 31 de janeiro de 2011 a comissão de fiscalização de políticas antidrogas da ONU recebeu 17 rejeições formais<sup>24</sup> de Estados Parte da convenção (INCB, 2012 p. 37), o que levou o processo a ser retirado da pauta (ONU, 1972 pp. 25-26). Em reação a esta decisão, a Bolívia tomou uma atitude sem precedentes, quando apresentou, em 29 de junho de 2011, um instrumento de denúncia da convenção de 1961, retirando-se do quadro de Estados Partes do tratado. Indicou, ao mesmo tempo, que tinha a intenção de submeter-se novamente à convenção, desde que fosse realizada uma reserva no documento, na qual constasse que “a mastigação de folha de coca e o cultivo da coca para este propósito seria legal no território boliviano<sup>25</sup>” (INCB, 2012 p. 37). A ICNB enviou uma comissão à Bolívia em 29 de dezembro de 2011 para tratar o assunto com o presidente Morales, solicitando que a Bolívia reconsiderasse a sua decisão, mas não obteve êxito.

Apesar de novamente as petições bolivianas não terem sido atendidas no âmbito das organizações internacionais, as parcerias com outros Estados e instituições prosseguiram na busca do cumprimento das metas da estratégia da CONALTID. Em 25 de agosto de 2011, foi colocado em funcionamento um projeto para maior institucionalização da CONALTID. Os objetivos principais eram os de criar uma secretaria operacional permanente, descentralizar os serviços do CONALTID em todo o território boliviano e assegurar a formação de pessoal capacitado para atuar nas funções do conselho, além de implementar um sistema de informação interligado (UE, 2011 pp. 9-10). A justificativa para esta tarefa era a dificuldade de funcionamento do órgão na coordenação das políticas setoriais de controle do tráfico de drogas, bem como os obstáculos estruturais enfrentados para realizar uma boa gestão dos processos em andamento (BOLÍVIA, 2010b p. 16).

A despeito da frustração no início de 2011, com a negativa à revisão da convenção de entorpecentes, o final do ano trouxe bons indicadores para as políticas bolivianas de contenção do tráfico e de controle das plantações de coca, pois pela primeira vez desde que Evo Morales chegou à presidência, houve redução nas áreas cultivadas, repetindo-se o fato em 2012. Aumentou também a apreensão de pasta base de cocaína, que havia sido de 25,7 toneladas em

---

<sup>24</sup> Bulgária, Canadá, Dinamarca, Estônia, EUA, França, Alemanha, Itália, Japão, Lituânia, Malásia, México, Rússia, Singapura, Eslováquia, Suécia e Reino Unido (INCB, 2012 p. 37).

<sup>25</sup> Tradução minha.



2010, de 28,3 toneladas em 2011 e cresceu 13% no ano seguinte, chegando a 32,3 toneladas, número que não havia sido atingido desde o início do monitoramento (UNODC, 2013 p. 8; 43).

Em seu discurso na 67ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em setembro de 2012, Evo Morales repetiu os argumentos apresentados na solicitação de reserva quanto à Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961, reconhecendo que existe um mercado ilegal da folha de coca, mas que a Bolívia estava combatendo-o e que a prova disto era a redução dos cultivos de coca que vinha ocorrendo no país (ONU, 2012).

Em 10 de janeiro de 2013 venceu o prazo para que os Estados Partes da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 apresentassem suas moções de rejeição à reserva a favor da Bolívia no artigo 49 do acordo. Era necessário que no mínimo 61 Estados se apresentassem como contrários, mas apenas 15 se manifestaram<sup>26</sup> e a reserva foi aprovada. Com isto, a Bolívia voltou a aderir à convenção de entorpecentes em 11 de janeiro. No mesmo período, a UNODC apresentou um relatório no qual atestava a redução das áreas de folha de coca plantadas na Bolívia, reduzindo a área total cultivada para números abaixo dos que foram mensurados em 2003.

Apesar dos progressos na contenção do avanço das áreas plantadas com a folha de coca, a folha de coca encaminhada para processos de industrialização continuou apresentando números baixos, tal como nos períodos antecedentes (UNODC, 2014 p. 37). O tema da industrialização da folha de coca fez parte do discurso da campanha eleitoral do MAS-IPSP desde 2005 e seguiu sendo parte da pauta em todo o primeiro governo de Evo Morales e também no segundo, visto que é objeto dos dois planejamentos para a questão da coca realizados pelo governo, o ELCN-RHC 2007-2010 e o ELCN-RHC 2011-2015. Assim, a última medida vultosa em relação à coca realizada por Morales em seu segundo governo foi a aprovação da Lei nº 509 em 18 de março de 2014, declarando prioridade nacional o fomento à industrialização, comercialização e consumo do mate de coca, priorizando programas e planos a nível nacional e internacional para este objetivo.

---

<sup>26</sup> De acordo com o parágrafo 3 do artigo 50 da convenção, os estados que formularam objeções à reserva não estariam obrigados a assumir, para com o Estado demandante, nenhuma obrigação jurídica derivada da convenção, que seja afetada pela reserva. Os Estados que apresentaram objeções à reserva boliviana foram: Canadá, EUA, França, Alemanha, Itália, Japão, México, Rússia, Suécia, Holanda, Portugal, Finlândia, Israel, Irlanda e Reino Unido.

#### 4.3.4 Recuperação do acesso ao Pacífico

O tema marítimo na primeira gestão de Evo Morales foi tratado através dos meios diplomáticos e da Agenda de 13 Pontos, que orientou as relações entre a Bolívia e o Chile, que era governado, à época, por Michelle Bachelet. Em 11 de março de 2010, Sebastián Piñera do partido de centro direita *Renovación Nacional* assumiu a presidência do Chile e manteve a mesma agenda na política externa com a Bolívia. No entanto, o ritmo no tratamento dos temas que vinham sendo negociados modificou-se e houve poucos avanços neste tema.

Durante todo o ano de 2010, não houve avanços no tema marítimo, mantendo-se a mesma retórica dos anos anteriores. Todavia, para a Bolívia havia a necessidade de que a situação progredisse de maneira mais concreta e não somente no discurso e o presidente Morales passou a ter uma atuação mais enfática no tratamento do tema marítimo em seu segundo mandato. Em 23 de março de 2011, durante as solenidades do *Día del Mar*, que lembra a perda de seu litoral para o Chile, Evo Morales declarou que o tema marítimo não era resolvido porque o Chile não apresentava uma proposta concreta para a resolução do caso e, com isto, a Bolívia procuraria outras formas de resolver o caso, considerando inclusive levar para arbitragem na Corte Permanente de Arbitragem. A declaração de Morales foi uma medida política, que foi complementada com um passo institucional, que foi a criação da Direção Estratégica de Reivindicação Marítima e do Conselho Nacional de Reivindicação Marítima, duas instâncias executivas exclusivas para tratamento do tema marítimo (BOLÍVIA, 2011b). A partir de então, a Agenda de 13 Pontos não mais evoluiu e as relações diplomáticas se arrefeceram, com o congresso chileno e o boliviano inclinados a cancelar qualquer atividade relacionada à agenda.

Em setembro de 2012, na 67ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, o presidente boliviano Evo Morales e o Ministro de Relações Exteriores chileno Alfredo Moreno levaram o tema marítimo ao debate geral do evento. Morales afirmou que a Bolívia busca uma resolução pacífica do conflito causado pela invasão injusta de seu país pelo Chile, que buscava se apossar de seus recursos naturais. Afirmou que o que ocorreu foi um roubo por parte do Chile do acesso que a Bolívia tinha ao Oceano Pacífico e que, embora haja um tratado assinado entre as partes, o Chile não cumpre com o que ficou acordado. Finalizou a tratativa deste tema reiterando que “todos em nosso país temos o profundo sentimento de que devemos recuperar nosso acesso ao mar e nós necessitamos de todos vocês das Nações Unidas para colocar um fim a esta

situação<sup>27</sup> (ONU, 2012). Por parte do Chile, Alfredo Moreno respondeu declarando que a Bolívia trata a sua reivindicação marítima de uma forma que se afasta das normas de boa convivência entre as nações. Moreno rechaçou as afirmações de Evo Morales e disse que o posicionamento do Chile neste tema era de que não existem problemas de fronteiras pendentes entre os dois países, visto que a questão reclamada pela Bolívia foi resolvida no Tratado de Paz e Amizade de 1904, que era respeitado e cumprido integralmente pelo Chile que permitia livre trânsito e amplo acesso ao mar à Bolívia (CHILE, 2012 p. 7). Ao final de 2012, em relação ao tema marítimo, o Chile posicionou-se baseando-se no direito internacional, afirmando que ceder a soberania de parte de seu território era algo que não estava em questão, ou seja, não seria considerado para resolver a contenda com a Bolívia. A Bolívia, por seu turno, manteve sua postura de reivindicar a posse de um território soberano que lhe desse acesso ao Oceano Pacífico.

Em 23 de abril de 2013, a Bolívia oficialmente iniciou um procedimento na Corte Internacional de Justiça (CIJ), demandando que seja cumprida pelo Chile a obrigação de negociar de boa fé e de forma efetiva, a fim de chegar a um acordo que outorgue à Bolívia um acesso pleno e soberano ao Oceano Pacífico. A Bolívia baseou-se no Pacto de Bogotá de 1948, do qual os dois países são signatários, para fundamentar a competência da CIJ para tratar das controvérsias entre os Estados Partes. Em 18 de junho, a CIJ julgou procedente a sua competência para tratar da questão e determinou que as partes apresentassem seus argumentos e contra-argumentos para dar sequência ao processo (ONU, 2013b pp. 46-47). A Bolívia apresentou a documentação em 15 de abril de 2014, quando havia finalizado o período da presidência de Piñera e Michelle Bachelet havia assumido novamente o poder como presidente. No entanto, em 15 de julho de 2014, o Chile apresentou uma impugnação perante a CIJ, questionando a competência do órgão para este caso (ONU, 2014 pp. 42-43), alegando que o Pacto de Bogotá, que estabeleceu a CIJ como instância de resolução de temas relacionados a tratados internacionais, foi assinado em 1948, enquanto que a solicitação boliviana implicaria em uma modificação ao Tratado de Paz e Amizade de 1904, anterior ao Pacto de Bogotá, o que tiraria a legitimidade da CIJ neste caso. O Chile reforça ainda sua posição, afirmando que questões relacionadas à cessão de soberania não seriam negociadas e que o acordo de 1904 selou definitivamente as fronteiras entre os países.

Um dos temas que se entrecruza com a reivindicação marítima boliviana é o livre trânsito e o acesso aos portos de Antofagasta, Arica e Iquique, de modo que desde 2012, no

---

<sup>27</sup> Tradução minha.

episódio dos embates de Morales com o chanceler Alfredo Moreno no plenário da ONU, cresceram as reclamações bolivianas em relação ao acesso e à utilização dos portos chilenos.

#### 4.3.5 Grupos de interesse e as eleições de 2014: o segundo governo de Morales

O MAS-IPSPA e Evo Morales venceram novamente a eleição em 2014, o que significou a inédita reeleição para um terceiro mandato consecutivo de um presidente eleito pelo voto direto na Bolívia. O partido elegeu também 84 deputados, ou seja 4 a menos que na eleição anterior, além de 25 senadores, um a menos que em 2009. Ao chegarem as eleições de outubro de 2014, cada um dos três grupos de interesse expressava sua visão sobre apoiar ou não o MAS-IPSP para o pleito.

Sobre os cocaleiros, considerando os três temas de política externa abordados nesta pesquisa, percebeu-se que o governo avançou de maneira significativa em atender os seus interesses, conseguindo inclusive a concessão de uma reserva em relação à convenção de 1961, que permite a plantação de coca na Bolívia, o que significou uma importante vitória que indicou aos cocaleiros que o governo está buscando atender as suas demandas. A emissão em 2014 do decreto supremo que torna prioridade nacional a industrialização da folha de coca foi outro fator que certamente influenciou para que o apoio cocaleiro ao MAS se mantivesse de maneira sólida. Sobre as nacionalizações e a reivindicação marítima, estes não foram temas fundamentais para determinar o apoio dos cocaleiros, mas o fato de ter avançado na defesa da folha de coca fez com que os cocaleiros se colocassem a favor das medidas governamentais nesta demanda.

Em relação aos campesinos indígenas, entre as personalidades mais envolvidas nos processos decisórios da política há fortes críticas ao governo quanto à questão da reforma agrária e à redução do espaço para os indígenas em cargos influentes no gabinete de Morales. Contudo, na CSUTCB há uma importante base de apoio ao governo nas camadas campesinas que se ocupam do cultivo da coca ou que possuem propriedades para cultivo agrícola. Também os dirigentes da CSUTCB têm direcionado as ações da central para que exerça apoio ao presidente e ao MAS-IPSP. A motivação é a concordância com as políticas adotadas pelo governo e a confiança de que a reforma agrária será levada a cabo em tempo oportuno. Para os campesinos indígenas, a forma como o governo tratou a questão da folha de coca em seu segundo governo foi aprovada, pois vai ao encontro do que a CSUTCB e seus correligionários haviam demonstrado que são os seus interesses. Quanto à demanda pela posse de um acesso soberano ao Pacífico, o grupo apoia as medidas governamentais e considera de grande

importância a luta histórica, mas não foi um tema de política externa que influenciou de maneira significativa a relação entre os campesinos indígenas e o bloco governista no período 2010-2014. Finalmente, quanto às nacionalizações, os campesinos apoiam as medias do governo, mas os povos indígenas têm expressado seu descontentamento quanto à concessão de áreas para exploração mineral e hidrocarburífera em regiões de preservação ambiental. As questões históricas da visão mítica e religiosa, do respeito à *Pachamama* e dos valores substantivos e instrumentais tem colocado o governo em conflito com povos originários que possuem terras comunitárias. Para estes povos, as demandas na ONU ou na corte Internacional de justiça possuem pouca importância, se comparado ao que eles pensam sobre a natureza local e os recursos naturais como forma de relacionamento harmonioso com a Mãe Terra.

Em relação aos trabalhadores mineiros, também a questão do tema marítimo não teve grande efeito em relação ao apoio ao governo, o mesmo ocorrendo com a questão da defesa da folha de coca. Para os mineiros, a questão fundamental são as nacionalizações como forma de fortalecer o Estado e como meio de fortalecer o seu grupo de interesse como instituição política. Na segunda gestão do MAS-IPSP no governo, ao mesmo tempo em que reduziu-se a quantidade de indígenas em cargos do gabinete governamental, aumentou a quantidade de personalidades relacionadas com a COB, levando a alta cúpula da central a apoiar o governo nas eleições de 2014. No entanto, o grupo mais radical dos trabalhadores mineiros, sobretudo os que estão radicados na FSTMB, criticam o governo por considerar que tem feito alianças de classe com a direita empresarial e está deixando passar a possibilidade de uma verdadeira revolução. Criticam o fato de que o governo nacionalizou as empresas, os recursos naturais e os serviços que haviam sido capitalizados, mas depois indenizou as multinacionais que antes exploravam a Bolívia. Também discordam da assinatura de novos contratos com empresas estrangeiras e criticam também a os dirigentes da COB por serem coniventes com o governo. Os dirigentes da COB, por sua vez, alegam que apoiaram o governo em 2014 para se aproximar do MAS-IPSP e tentar reverter o processo de caminhada à direita do partido. Sobre os cooperativistas, o apoio em 2014 não foi expressivo como na eleição anterior e vem se tornando um grupo influente no seio do movimento trabalhista. Enfim, os mineiros são o grupo de interesse que ao longo dos anos se tornou o mais heterogêneo dos três, sendo difícil concluir sobre a influência dos temas de política externa na decisão de apoiar Evo.

## CONCLUSÕES

A política externa da Bolívia foi um tema relevante nas duas primeiras gestões de Evo Morales, em sua relação com os grupos de interesse e nas disputas eleitorais. A questão que orientou a pesquisa foi a de saber em que medida existe uma influência das preferências dos grupos de interesse - cocaleiros, campesinos indígenas e trabalhadores mineiros - nas tratativas da política externa da Bolívia. A hipótese de que esta influência está atrelada aos propósitos do governo em obter os votos dos grupos de interesse foi parcialmente verificada pela pesquisa, pois o grau de influência variou de acordo com o tema tratado - defesa do direito ao cultivo da folha de coca, demanda por uma saída soberana para o mar e as nacionalizações - e com cada grupo de interesse. Com efeito, analisando-se os interesses dos grupos, a forma como o governo tratou os temas selecionados e o apoio dos grupos de interesse ao partido governista nas eleições de 2009 e de 2014, constatou-se que em alguns casos é perceptível o direcionamento da política externa da Bolívia de acordo com o interesse dos grupos, o que provoca o apoio destes últimos ao partido governista nas eleições subsequentes. Em casos em que o governo tratou os temas fora das aspirações dos grupos de interesse, estes, na eleição seguinte, não apoiaram o partido governista. Contudo, em alguns casos, não é possível estabelecer uma correlação entre esses fatores, já que a importância histórica de alguns temas também pode ter influenciado nas decisões governamentais.

Cabe então discorrer sobre os temas de política externa tratados e sobre os grupos de interesse para explicitar de maneira mais adequada as conclusões desta pesquisa.

A reivindicação de um acesso soberano para o Oceano Pacífico foi um tema que não teve grande influência, pois como não fazia parte dos interesses professados por nenhum dos três grupos, também não gerou grande preocupação do governo sobre a forma como o trataria. Visto que não se encontrava incluso na plataforma política dos grupos de interesse, este tema também não foi um fator determinante para o MAS-IPSP ganhar ou perder votos nas eleições que se sucederam.

A defesa da folha de coca não teve grande influência quando se consideram os trabalhadores mineiros, que tinham suas atenções voltadas a outros temas. Já para os cocaleiros, foi o tema de maior importância, sendo que esse grupo de interesse apoiou o partido governista em todas as eleições. Todavia, como o MAS-IPSP e o próprio Evo Morales tem origem no movimento cocaleiro, há um apoio quase automático do grupo de interesse ao partido. Apesar disto, pode-se notar que as medidas governamentais na defesa da folha de coca foram ao

encontro das aspirações dos cocaleiros, pois conseguiu angariar apoio internacional para algumas medidas de controle das plantações ilícitas, além do direito de plantar a folha de coca para uso tradicional, com o aval da Convenção Única de Entorpecentes de 1961. Também importante, foi a decisão do governo de tornar lei a prioridade nacional na industrialização da folha de coca. Em suma, apesar dos cocaleiros estarem umbilicalmente ligados ao partido governista, pode-se concluir que as medidas governamentais colaboraram para que o apoio fosse mantido nas eleições e que as motivações do governo também estavam atreladas a manter esta parte significativa de seu eleitorado.

Sobre os campesinos indígenas, a defesa da folha de coca exerceu certo efeito positivo no apoio ao MAS-IPSP em 2009, mas em 2014 este apoio foi mais acentuado, podendo-se creditar, ao menos em parte, à defesa da folha de coca o mérito por esse apoio. Neste caso, verificou-se que em outras medidas políticas o governo não atendeu de maneira satisfatória aos anseios do grupo de interesse e do eleitorado formado pelos indígenas e campesinos. Sendo assim, atender à demanda da folha de coca foi uma forma de trazer novamente para a sua arena eleitoral este grupo, percebendo-se nesta questão uma condução das políticas claramente voltada para atender as preferências deste grupo.

Sobre as nacionalizações, os cocaleiros apoiaram todas as medidas adotadas e fica difícil saber se foi por concordância com o tipo de política ou apoio eleitoral e partidário. Os campesinos indígenas também apoiaram as nacionalizações, ocorrendo conflitos em relação às áreas concedidas à YPFB e à COMIBOL em reservas indígenas ou próximas de terras comunitárias, que geraram discussões sobre os limites da exploração dos recursos naturais. Fora isto, o tema das nacionalizações tal como tratado pelo governo logrou angariar apoio tanto dos cocaleiros quanto dos campesinos indígenas nas eleições. Contudo, a questão das nacionalizações era uma pauta que representava a própria sobrevivência do governo, visto que não era apenas uma preferência dos campesinos indígenas e dos cocaleiros, mas da maior parcela do povo boliviano, se for considerada a votação que foi concedida ao candidato que mais se acreditava que poderia executá-la. Assim, o interesse e a preferência dos campesinos, indígenas e cocaleiros pelas nacionalizações obviamente influenciaram as ações do governo no tratamento desta questão no âmbito da política externa.

Sobre os trabalhadores mineiros e as nacionalizações, a situação é mais complexa. No primeiro mandato, houve uma divisão entre os trabalhadores assalariados e os cooperativistas sendo que ao final desta gestão os cooperativistas apoiavam o MAS-IPSP, enquanto que os assalariados estavam divididos, e a direção da COB e da FSTMB não declararam apoio e nem

oposição. Ao final do segundo mandato, a direção da COB apoiou o governo, enquanto que a FSTMB e os trabalhadores assalariados se afastaram definitivamente das bases governistas. Por sua vez, os cooperativistas estavam em uma fase de conflito com o governo, apresentando novas reivindicações. Em suma, os trabalhadores mineiros alteravam seu posicionamento em relação ao governo, nunca de maneira consensual, sempre divididos em grupos divergentes. Os interesses dos trabalhadores mineiros afetaram diretamente as ações do governo na política externa em relação às nacionalizações, mas o efeito em relação ao apoio nas eleições variou porque o governo não teve condições de atender às preferências e interesses conflitantes que surgiram dentro do próprio grupo de interesse.

Em relação aos temas tratados, pode-se especular acerca de alguns direcionamentos que a política boliviana pode tomar no terceiro mandato de Evo Morales (2015-2020). Em relação às nacionalizações, há indícios de que esta fase foi finalizada e a partir de agora o governo buscará o caminho da industrialização. Historicamente, o país passou por diversos ciclos econômicos de exploração de recursos naturais, começando pela fase da prata no período colonial, passando pelo estanho após o início do período republicano, chegando à exploração do gás natural no final do século XX. Desde o início do século XXI, o lítio, o ferro e o potássio são riquezas minerais que a Bolívia possui em quantidade suficiente para alavancar sua economia e seu desenvolvimento. A partir de 2006, o governo passou a adotar novas políticas que impedem a extração desses recursos por empresas estrangeiras sem a participação do Estado e isto tem alterado o eixo das parcerias entre a Bolívia e outros governos ou com empresas estrangeiras. No entanto, o país ainda tem carência de recursos tanto financeiros como tecnológicos para levar adiante um processo de industrialização e de beneficiamento de seus recursos naturais. Neste caso, o governo terá que encontrar o ponto de equilíbrio entre a manutenção do controle estatal sobre os processos de industrialização e a aceitação de tecnologia e investimento estrangeiro. Se cometer um erro em encontrar este equilíbrio e concentrar demais o controle no Estado, pode eventualmente afastar empresas que poderiam contribuir com recursos financeiros e tecnológicos; se abrir demais a exploração destes recursos aos investimentos estrangeiros, pode perder o apoio dos grupos que o elegeram. Neste ponto, para seu terceiro mandato, Evo Morales de certa forma está entre a cruz e a espada, entre a abertura para o investimento estrangeiro e sua base eleitoral.

O tema da industrialização e da interferência estrangeira também emerge quando a questão é a folha de coca. No segundo mandato de Evo, as políticas de contenção dos plantios ilegais da folha de coca tiveram grande êxito. Houve participação da União Europeia através



de investimentos a fundo perdido e a ONU com trabalhos técnicos de levantamento das áreas cultivadas a cada ano, ao que o governo não se opôs. Em grande medida, foi essa abertura à participação estrangeira que tornou mais transparentes as políticas do governo para a coca e, possivelmente, influenciou no sucesso da Bolívia em obter a reserva em relação à Convenção de Entorpecentes. O desafio agora é muito mais interno, pois a meta que menos o governo está conseguindo cumprir é a da industrialização da folha de coca, que está em seu planejamento desde 2007, mas tem alcançado números pífios. Assim, caso o governo obtenha êxito em levar adiante a industrialização da folha, a questão da coca pode voltar a ser uma das prioridades da política externa boliviana, mas com outros objetivos, muito mais econômicos do que históricos ou culturais. Esta é uma questão que a Bolívia pode tratar buscando primeiramente mercados em âmbito regional, onde a aceitação de produtos industrializados a partir da folha de coca poderá ser mais rápida do que em outros mercados. Sobre relação deste tema com o apoio eleitoral, diferente das nacionalizações que tem se esgotado como tema eleitoral, a industrialização da folha de coca pode gerar apoio de diversas parcelas do eleitorado, principalmente se reduzir a folha disponível para o narcotráfico e contribuir para a melhoria da economia do país.

Finalmente, quanto à reivindicação marítima, trata-se de uma questão que se encontra em discussão, mas sobre a qual não há um horizonte que demonstre alguma forma de acordo entre as partes. Para a Bolívia, uma saída soberana para o Pacífico é condição imprescindível para que haja qualquer tipo de acordo. Para o Chile, a soberania de seu território é inegociável. Na Bolívia, é um tema que ficará indefinidamente na agenda da política externa, sendo sobre a relação deste tema com o apoio eleitoral, pode somente significar perda de votos. Para a grande massa do eleitorado boliviano, a reivindicação da saída para o mar é uma premissa para qualquer um que postule uma vaga de candidato presidência do país. Tanto é assim, que a negação desta questão no país é algo que produz efeitos políticos catastróficos.

Assim, cocaleiros, campesinos indígenas e trabalhadores mineiros, devem continuar sendo grupos de interesse relevantes no cenário político boliviano no terceiro mandato de Evo Morales, assim como a reivindicação marítima, a questão da folha de coca e as nacionalizações devem seguir fazendo parte da agenda da política externa, cada qual com suas peculiaridades. Portanto, à luz dos resultados da tese, estes grupos deverão continuar a influenciar fortemente a política externa do país nos próximos anos.

## BIBLIOGRAFIA

ABREGÚ, Fanny. **La sociedade sin trabajo: utopías y distopías**. Vol. 14, em Cuadernos de Investigación, por Instituto de Estudios Bolivianos. La Paz: IEB, 2008.

ALEXANDER, Robert Jackson. **A history of organized labor in Bolivia**. Westport: Praeger, 2005.

ALIANZA SOCIAL. **Alianza Social - Programa de Gobierno**. Vol. Disponível em [http://eju.tv/index\\_files/1/AS.pdf](http://eju.tv/index_files/1/AS.pdf). 2009.

ALMARAZ Paz, Sergio. **Obra Completa**. La Paz: Plural Editores, 2009.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. **A Revolução Boliviana**. São Paulo: UNESP, 2007.

ARISMENDI, Marco Octavio Ribera. El conflicto de Colquiri y las ambigüedades de la nacionalización. **Liga de Defensa del Medio Ambiente**, setembro de 2012.

ARZE Cuadros, Eduardo. **El programa del MNR y la revolución nacional: del movimiento de reforma universitaria al ocaso del modelo neoliberal (1928-2002)**. La Paz: Plural Editores, 2002.

ASIL, American Society of International Law. The Second International Opium Conference. **The American Journal of International Law**, 1913, 4 ed.: 838-847.

ASTVALDSSON, Astvaldur. El flujo de la vida humana: el significado del término-concepto de Huaca en los Andes. **Hueso Húmero**, 2004, 44 ed.: 89-112.

AYERBE, Luis Fernando. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**, 2011, 83 ed.: 179-216.

BALLIVIÁN, Salvador Romero. Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo. **Perspectivas Internacionales**, 2008, 2 ed.: 11-36.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A Guerra do Chaco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1998, 41 ed.: 162-197.

\_\_\_\_\_. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2002, 2 ed.: 135-146.

\_\_\_\_\_. O Barão de Rothschild e a questão do Acre. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2000: 150-169.

BAQUERO, Cesar Marcello. **A pesquisa quantitativa nas Ciências Sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

BASADRE Grohmann, Jorge. **Historia de la Republica del Perú**. Vol. 9. 18 vols. Lima: El Comercio, 2005.

BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI, e Gianfranco PASQUINO. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

BONILLA, Heraclio. **Perú y Bolivia**. Vol. 6, em *Historia de America Latina*, por Leslie BETHELL, 202-237. Barcelona: Editorial Critica, 1991.

BRADING, David A. **La España de los Borbones y su imperio americano**. Vol. 2, em *Historia de America Latina*, por Leslie BETHELL. Barcelona: Editorial Critica, 1990.

BULNES, Gonzalo. **Guerra del Pacífico**. Vol. 1. Valparaíso: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1911.

BURGA, Jorge Dávila. **Diccionario Geológico**. Lima: INGEMMET, 2011.

CALDERÓN, Fernando, e Jorge DANDLER. *Movimientos Campesinos y Estado en Bolivia*. Em **Bolivia: la fuerza histórica del campesinato**, por Fernando CALDERÓN e Jorge DANDLER. La Paz: CERES-UNRISD, 1986.

CAMARGO, Alfredo José C. J. **Bolívia - A Criação de um Novo País a Ascensão do Poder Político Autóctone das Civilizações pré-Colombianas a Evo Morales**. Brasília: MRE, 2006.

CAMBIO. **Acuerdo sobre nacionalización de petrolera Chaco**. La Paz, 22 de agosto de 2014.

CARDOSO, Fernando H, e Enzo FALETTO. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARDOSO, Fernando H, e Enzo FALETTO. *Repensando a dependência e o desenvolvimento nas América Latina*. Em **Economia e movimentos sociais na América Latina**, por Bernardo SORJ, Fernando H CARDOSO e Maurício FONT, 4 - 20. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARTER, Wiliam, e Mauricio MAMANI. **Coca em Bolivia**. La Paz: Libreria Editorial Juventud, 1986.

CASTELLÓN, Carmem. *Un análisis en torno a algunos estudios sobre elite en Bolívia*. **Revista de História da Real Academia Española (RAE)**, 2010: 239 - 246.

CEPIK, Marcos, e Marcos CARRA. *Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul*. **Análise de Conjuntura OPSA**, 2006, 4 ed.

CHIAVENATO, Julio José. **A Guerra do Chaco (leia-se petróleo)**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

\_\_\_\_\_. **Bolívia com a pólvora na boca**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

COLLIER, Simon. Chile. Vol. 6, em *Historia de America Latina*, por Leslie BETHELL. Barcelona: Editorial Critica, 1991.

CONALTID. La UELICN cubre los vacíos que deja la NAS. **Dignidad**, junho de 2013, 2 ed.

CONALTID. **Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015**. CONALTID, 2011.

\_\_\_\_\_. **Estrategía de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010**. La Paz: CONALTID, 2007.

COSTA NETO, Canrobert. **Políticas agrárias na Bolívia (1952-1979): reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

CPA. **Caso CPA No. 2011/17 - Guaracachi America e Rurelec PLC versus Estado Plurinacional de Bolivia - Laudo**. Haia: CPA-UNCITRAL, 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Nicolás, e Ascanio CAVALLLO. **Las guerras de la guerra: Perú, Bolivia y Chile frente al conflicto de 1879**. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1981.

DAHL, Robert A. **Poliarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DANDLER, Jorge, e Juan TORRICO. El Congreso Nacional Indígena de 1945 y la rebelión de Ayopaya (1947). **Em Bolivia: la fuerza histórica del campesinato**, por Fernando CALDERÓN e Jorge DANDLER, 135-204. La Paz: CERES/UNRISD, 1986.

DEUTSCH, Karl W. **El análisis de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Paidós, 1974.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper Collins Publishers, 1957.

DUNKERLEY, James. **Rebellion en las venas**. La lucha política en Bolivia 1952-1982. La Paz: Plural, 2003.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 1997.

ELLIOT, John H. **España y América en los siglos XVI y XVII**. Vol. 2, em Historia de America latina, por Leslie BETHELL. Barcelona: Editorial Critica, 1990.

ENDE. **Memoria Anual 2011**. Cochabamba: ENDE, 2011.

FEREJOHN, John, e Pasquale PASQUINO. A teoria da escolha racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (ANPOCS) 16**, nº 45 (2001): 5 - 24.

FERREIRA, Pedro Eugênio M, e Rodrigo K MARTINI. Cocaína: lendas, história e abuso. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, 2001, 23 ed.

FLORES, Fidel Pérez. Variáveis domésticas e sistema internacional: uma abordagem comparativa sobre a nacionalização do petróleo no México e na Bolívia na década de 1930. **Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2013.

FONSECA, João J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FORNILLO, Bruno. Proletariado minero, nacionalización económica y el reposicionamiento actual de la Central Obrera Boliviana. **Polis**, 2009, 24 ed.: 77-93.

FRANCOVICH, Guillermo. **Los mitos profundos de Bolivia**. Cochabamba: Editorial Los Amigos del Libro , 1980.

GISBERT, Teresa. El Cerro de Potosí y el dios Pachacámac. **Chungara Revista de Antropología Chilena**, 2010, 1 ed.: 169-180.

GUSMÃO, Luiz Antonio. O cultivo de coca nos países andinos: efeito balão, fatores explicativos e marcos de regulação em Bolívia, Peru e Colômbia. **Dissertação de Mestrado - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro**, 2009.

HALL, Peter A, e Rosemary C.R TAYLOR. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, 2003: 193 - 223.

IATA. **Worldwide Slot Guidelines**. 5. ed. Montreal: IATA, 2013.

IBBA. “Sobre la influencia del acullico de coca en la capacidad física.” **Revista Cuadernos**, 2008, 53 ed.: 9-14.

ICSID. **ICSID Convention, Regulation and Rules**. Washington: ICSID, 2006.

INCB. INCB President discusses coca leaf with the President of the Plurinational State of Bolivia, Evo Morales. **Focus on international drug control** 3 (junho 2009): 6.

INCB. **Report of the International Narcotics Control Board for 2011**. (INCB) fevereiro 2012.

INCB. **Report of the International Narcotics Control Board for 2012**. (INCB) março 2013.

INCB. **Report of the International Narcotics Control Board for 2013**. (INCB) março 2014.

INRA. **Breve Historia del reparto de tierras en Bolivia - De la titulación colonial a la reconducción comunitaria de la reforma agraria: certezas y proyecciones**. La Paz: Editorial Grafica Andina, 2008.

KARL, Terry L. Entendendo a maldição dos recursos naturais. Em **Reportando o petróleo**, por Svetlana TSALIK e Anya SCHIFFRIN, 21 - 30. New York: Open Society Institute, 2005.

KENNEDY, David O. **Plants and the human brain**. New York: Oxford University Press, 2014.

KLEIN, Herbert. **A concise history of Bolivia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KLEIN, Herbert. **Bolivia, desde la guerra del Pacífico hasta la guerra del Chaco**. Vol. 10, em Historia de America Latina, por Leslie BETHELL. Barcelona: Editorial Critica, 1992.

KLEIN, Herbert S. **Bolívia: do período pré-incaico à independência**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. **Orígenes de la revolución nacional boliviana - La crisis de la generación del Chaco**. La Paz: Librería y Editorial Juventud, 1968.

KNUDSON, Jerry W. "The Impact of the Catavi Mine Massacre of 1942 on Bolivian Politics and Public Opinion." **The Americas**, 1970, 3 ed.: 254-276.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

LA PEÑA, Guillermo. **Las movilizaciones rurales en América Latina desde 1920**. Vol. 12, em Historia de America Latina, por Leslie BETHELL. Barcelona: Editorial Critica, 1997.

LEAGUE OF NATIONS. The International Opium Convention signed at The Hague, January 23, 1912, and subsequent papers. **Treaty Series**. Genebra, 1922. 189-239.

LIMA, Thiago. As relações entre executivo, legislativo e grupos de interesse norte-americanos no contencioso do algodão. **Cadernos CEDEC**, Julho de 2005, 73 ed.

LIMONGI, Fernando, e Argelina C FIGUEIREDO. Poder de agenda e políticas substantivas. **Em Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**, por Inácio MAGNA e Lúcio RENNÓ, 77 - 104. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LINERA, Álvaro G. **La potencia plebeya: acción colectiva, identidades indígenas, obreras y populares en Bolívia**. Bogotá: Siglo del Hombre, 2009.

LISBOA, Marcelino Teixeira. Aspectos da interdependência nas relações do Brasil com a Bolívia na questão energética (1930-2008). **Dissertação de Mestrado**, 2011.

LISBOA, Marcelino T. A política da Bolívia para os hidrocarbonetos e as disputas entre os grupos de interesse. **V Seminário Nacional de Ciência Política**. Porto Alegre, 2013.

\_\_\_\_\_. A política externa da Bolívia. **IV Seminário Nacional de Sociologia e Política**. Curitiba, 2012.

\_\_\_\_\_. Aspectos da interdependência nas relações do Brasil com a Bolívia na questão energética (1930-2008). **Dissertação de Mestrado**, 2011.

LLORENTE Soliz, Sacha. **La verdad secuestrada. Medios de comunicacion privados y el proceso de cambio en Bolivia**. La Paz: Stigma, 2012.

MACLEOD, Murdo J. **España y América: el comercio atlántico, 1492-1720**. Vol. 2, em Historia de America Latina, por Leslie BETHELL. Barcelona: Editorial Critica, 1990.

MAMANI, Fernando Huanacuni. **Buen Vivir/Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas**. Lima: CAOI, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pachamama: Sagrada Madre Tierra**. Portal Cultural de la Comunidad Andina. Lima. 2008. <http://www.culturande.org/Upload/20126413473Pachamama.pdf>.

MANCUSO, Wagner. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuações e vínculos. **Leviathan**, 2004, 1 ed.: 395 - 407.

MANNHEIM, Karl. **Ideología y utopia: introducción a la sociología del conocimiento**. Fondo de Cultura Economica, 1987.

MARCH, James G, e Johan P OLSEN. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, 2008, 31 ed.: 121 - 142.

MARTIN, Lisa. Credibility, costs and institutions: cooperation on economic sanctions. **World Politics**, 1993: 406 - 432.

MAYORGA, Fernando. El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo. **Nueva Sociedad**, 2006, 206 ed.: 4-13.

MAYORGA, René A. **Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolívia**. La Paz: Jorge Lanzaro, 2001.

MEDINA, Samuel Doria. **Análisis del programa de gobierno de Samuel Doria Medina Ernesto Justiniano TV**. Santa Cruz. 21 de 11 de 2009.

MESA Gisbert, Carlos Diego, José de MESA Figueroa, e Teresa GISBERT. **Historia de Bolívia**. 8 ed. La Paz: Editorial Gisbert y Cia, 2012.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, 1992, 44 ed.: 466-496.

MORAVCSIK, Andrew. Integrating international and domestic theories of international bargaining. **Em Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**, por Peter B EVANS, Harold K JACOBSON e Robert D PUTNAM, 3 - 42. California: University of California Press, 1993.

MURRA, John. **Las sociedades andinas antes de 1532**. Vol. 1, cáp. 3 em Historia de America Latina, por Leslie BETHELL, 48-75. Barcelona: Editorial Crítica, 1990.

OBIE. **Hidrocarburos al día**. Observatório Boliviano de Industrias Extractivas, 2007.

OCHOA, Ursula D. **The Political Empowerment of the Cocaleros of Bolivia and Peru**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

OLIVEIRA, Almir A. Observação e entrevista em pesquisa qualitativa. **Revista FACEVV**, jan/jun de 2010: 22 - 27.

ONU. Report of the International Court of Justice - 1 August 2012-31 July 2013. **General Assembly Official Records 68th Session Supplement n° 4**, 2013b.

ONU. Report of the International Court of Justice - 1 August 2013-31 July 2014. **General Assembly Official Records 68th Session Supplement n° 4**, 2014.

ONU. Bolivia (Plurinational State of) - Statement Summary. **General Debate of 67th Session of the UN General Assembly**, setembro de 2012.

ORTUSTE, Gonzalo R, Luis T MEALLA, e Oscar C BAZOBERRY. **Elites a la vuelta de siglo: cultura política en el Beni**. La Paz: PIEB, 2000.

OSTRIA, Gustavo R. **Elites, mercado y cuestión regional en Bolívia (Cochabamba)**. Quito: Flacso, 1994.

PACS. **Diagnóstico a las organizaciones sociales de productores de coca de los departamentos de Cochabamba y La Paz**. 2009: Disponível em [http://www.controlsocial.bo/respaldos\\_2/Estudios/004\\_DIAGNOSTICO\\_OS\\_CBBA.pdf](http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/Estudios/004_DIAGNOSTICO_OS_CBBA.pdf).

PACS. **Línea Base de Acción del PACS (Trópico)**. (Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de hoja de coca) 2009b: Disponível em [http://www.controlsocial.bo/respaldos\\_2/Estudios/001\\_Línea\\_Base\\_Trópico.pdf](http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/Estudios/001_Línea_Base_Trópico.pdf).

PAINTER, James. **Bolivia & Coca: a study in dependence**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1994.

PAULO NETO, Flávio. Marcos da aproximação energética entre o Brasil e a Bolívia: 1930-1990. **Dissertação de Mestrado** - Universidade de Brasília, 2007.

PEREIRA, Júlio Cesar Rodrigues. **Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais**. São Paulo: Edusp, 2004.

PEREZ-LIÑÁN, Aníbal, e Juan C. R RAGA. Veto players in presidential regimes: institutional variables and policy change. **Revista de Ciência Política**, 2009: 693 - 720.

PRADA Alcoreza, Raúl. Más allá del capitalismo y la modernidad. **Em Descolonización en Bolivia: Cuatro ejes para comprender el cambio**, por Gonzalo GOSÁLVEZ e Jorge DULON. La Paz: FBDM, 2010.



PRADA, Raul. **Subversiones indígenas**. La Paz: Muela del Diablo, 2008.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, 2010: 147 - 174.

QUIÑONEZ, Osvaldo Calle. Bolivia la nueva - El despertar de un acto de ilusión. **Temas Sociales**, 2001, 22 ed.: 47-79.

QUIROGA, Carlos A. Diálogo convocado por Morales beira o fracasso. **Agência Reuters** 2007.

RAZOUX, Pierre. La Guerra del Pacífico (1879-1884). **Istor - Revista de História Internacional**, 2005.

REA, Hilda. **Elite caravana**: dominación estructural y modernización política en San Borja. La Paz: PIEB, 2005.

RIVERA Cusicanqui, Silvia. **Oprimidos pero no vencidos - luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980**. 4 ed. La Paz: La Mirada Salvaje, 2010.

ROSENDORFF, Peter B, e Helen MILNER. A model of two-level game. **Em Interests, institutions, and information**: Domestic politics and international relations, por Helen MILNER, 67-98. New Jersey, 1997.

SANTOS JUNIOR, Avelar A. Cosmovisión y religiosidad andina: una dinámica histórica de encuentros, desencuentros y reencuentros. **Espaço Ameríndio**, jan/jun de 2009: 84-99.

SCHAVELZON, Salvador A. A abertura e o Estado pluralista como busca de solução constitucional ao problema das Duas Bolívias. **Cadernos Prolam/USP**, 2010: 80 - 97.

SCHILLING-VACAFLOR, Almut. Indigenous identities and político-juridical demands of CSUTCB and CONAMAQ in the constitutional change process of Bolivia. **T'inkazos**, 2008.

SHUGART, Matthew, e John CAREY. **Presidents and assemblies**. New York: Cambridge University Press, 1993.

SILVA, José A. **Processo constitucional de formação das leis**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINNOT, Emily, John D NASH, e Augusto DE LA TORRE. **Natural resources in America Latina**: beyond booms and busts. World Bank, 2010.

SOUSA, Rosinaldo S. Os cocaleros do Chapare: coca, cocaína e políticas internacionais antidrogas na Bolívia. **Tese de Doutorado**, 2006.

STEELE, Paul R. **Handbook of Inca mythology**. Santa Barbara/CO: ABC-CLIO, 2004.

STIGLITZ, Joseph E. Transformado os recursos naturais em benção em vez de maldição. **Em Reportando o petróleo**, por Svetlana TSALIK e Anya SCHIFFRIN, 13 - 20. New York: Open Society Institute, 2005.

SUÁREZ Arana, Paúl Antonio Coca. **Manual Político para las Elecciones Generales 2014, y Elecciones Departamentales y Municipales 2015**. Santa Cruz de la Sierra, 2014.

SVAMPA, Maristella. El laboratorio boliviano: cambios, tensiones y ambivalencias del gobierno de Evo Morales. **Em Debatir Bolívia**: perspectivas de un proyecto de descolonización, por Maristella SVAMPA, Pablo STEFANONI e Bruno FORNILLO, 21 - 60. Buenos Aires: Aguilas, Taurus, Aiteta, Alfaguara, 2010.

TAPIA, Luis. A transformação do Estado boliviano. **Diplomacia, Estratégia e Política**, 2009.

\_\_\_\_\_. **La conjuntura de la autonomía relativa del Estado**. La Paz: Muela del Diablo, 2009b.

TARCAYA Gallardo, Freddy. Masacres mineras del Siglo XX. **Fuentes - Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional** , 2010.

THIEL, Meryl. Acullico y narcotráfico - Cuestionar la injerencia. **Revista Boliviana de Investigación**, 2014, 1 ed.

TORANZO, Carlos. Partidos políticos y think tanks en Bolivia. **Em Dime a quién escuchas: think tanks y partidos políticos en América Latina**, por Enrique MENDIZABAL e Kristen SAMPLE, 59-97. Lima: IDEA, 2009.

TRUMAN, David B. **The governmental process**: political interests and public opinion. New York: Alfred Knopf, 1951.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartidarism. **British Journal of Political Science**, 1995, n. 3 ed.: 289 - 325.

\_\_\_\_\_. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: EDUSP, 1998.

UE. La cooperación de la Unión Europea en Bolivia. **UE-Delegación en Bolivia**, 2011.

UNCITRAL. **Notice of Arbitration**: Guaracachi America and Rurelec PLC versus Plurinational State of Bolivia - 24 november 2010. Washington DC: Freshfields Bruckhaus, 2010.

URQUIDI, Vivian. **Movimento cocaleiro na Bolívia**. São Paulo: Hucitec, 2007.

VARGAS, Jean-Paul. Gobierno dividido en los sistemas presidencialistas: oportunidades para la incidencia política. **Em Avances de Investigación 17**, por Jean-Paul VARGAS e Violeta PALLAVICINI, 6 - 54. Madrid: CeALCI, 2008.

VEGA, Alipio V. **Geopolítica en Bolivia**. La Paz: Librería Editorial Juventud, 1984.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international relations**. New York: McGraw Hill, 1979.

WATCHEL, Nathan. **Los indios y la conquista española**. Vol. 1, cáp. 7 em Historia de America Latina, por Leslie BETHELL. Barcelona: Editorial Crítica, 1990.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 1. Brasília: UnB, 1999.

WHITEHEAD, Laurence. **Bolivia 1930-1990**. Vol. 16, em Historia de America Latina, por Leslie BETHELL, 105-172. Barcelona: Editorial Crítica, 2002.

WOOTTON, Graham. **Grupos de Interesse**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YPFB. **Gas y desarrollo: análisis y perspectivas**. Maio de 2013.

## **DOCUMENTOS UTILIZADOS**

BOLÍVIA. **Decreto Supremo N° 2006, 22 de mayo de 2014**. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2014c.

BOLÍVIA. **Análisis y evaluación del proceso de Implementación de la Política sub sectorial de Desarrollo Integral contemplada en el PNDIC 2006 - 2010**. La Paz: MDRyT, 2010b.

BOLÍVIA. **Constitución política de 1938**. 28 de outubro de 1938.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. La Paz: Gaceta del Estado, 2009.

BOLÍVIA. **Declaración Conjunta de los Cancilleres de Bolivia y Chile**. RREE, 2011.

BOLÍVIA. **Decreto Ley de 7 de junio de 1939**. 1939b.

BOLÍVIA. **Decreto Ley n° 3464**. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 1953.

BOLÍVIA. **Decreto Ley n° 4210**. 1955.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo 29541 de 1° de maio de 2008**. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2008.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 111 de 1° de maio de 2009**. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2009b.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo N° 1148, 29 de diciembre de 2012**. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2012e.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo N° 1214, 1 de mayo de 2012.** La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2012.

BOLIVIA. **Decreto Supremo N° 1264, 20 de junio de 2012.** La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2012b.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo N° 1337.** 31 de agosto de 2012c.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo N° 1368.** 3 de outubro de 2012d.

BOLIVIA. **Decreto Supremo N° 1494.** 18 de febrero de 2013. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2013.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 21060.** 29 de agosto de 1985. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 1985.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo N° 2156.** 23 de outubro de 2014e.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 28701.** 1° de maio de 2006. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2006.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 28900.** 28 de outubro de 2006. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2006b.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 28901.** 31 de outubro de 2006. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2006c.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 29026.** 7 de fevereiro de 2007. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2007b.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 29117.** 1° de maio de 2007. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2007c.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo n° 29164.** 13 de junho de 2007. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2007d.

BOLÍVIA. **Discurso de S.E Don Evo Morales Ayma Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.** 64° Periodo de Sessiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas), setembro 2009c.

BOLÍVIA. **Ley de Gobiernos Autónomos Municipales.** 9 de janeiro de 2014.

BOLÍVIA. **Ley General del Trabajo.** 24 de maio de 1939.

BOLÍVIA. **Ley n° 026 de 30 de junio de 2010.** La Paz, 2010.

BOLÍVIA. **Ley n° 1008 de 19 de julho de 1988.** La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 1988.

BOLÍVIA. **Ley nº 1544**. 21 de marzo de 1994.

BOLÍVIA. **Ley nº 1788**. 16 de setembro de 1997. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 1997.

BOLÍVIA. **Ley Nº 2631**. 20 de febrero de 2004.

BOLÍVIA. **Ley nº 535**. 28 de maio de 2014d.

BOLÍVIA. **Ley que declara de prioridad nacional el fomento a la industrialización, comercialización y consumo del mate de coca**. Gaceta Oficial del Estado, março 2014b.

BOLÍVIA. **Memoria Anual 2006**. La Paz: YPFB, 2007e.

BOLÍVIA. **Programa de Apoyo a la Política Sectorial - Convenio de Financiación DCI/2007/19027**. La Paz: MDRT, 2010.

BOLÍVIA. **Regimen regalitario e impositivo minero de 24 de novembro de 2007**. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2007d.

BOLÍVIA. **Tratado de límites de 1874 entre Bolivia y Chile**. La Paz, 1874.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 29542**. 1º de maio de 2008. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2008b.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 29544**. 1º de maio de 2008. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2008c.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 493**. 1 de mayo de 2010. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2010.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 621**, . de septiembre de 2010. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2010b.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 692**. 3 de noviembre de 2010. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2010c.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 731**. 8 de dezembro de 2010d.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 834**. Gaceta Oficial del Estado, abril 2011b.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 861**. 1º de maio de 2011c.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 995**. 28 de septiembre de 2011. La Paz: Gaceta Oficial del Estado, 2011d.

BRASIL. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2023. Plano Decenal de Expansão de Energia 2023 / Ministério de Minas e Energia**. Empresa de Pesquisa Energética, 2014.

CHILE. **Acta de la XIX Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas de 21 de noviembre de 2008.** MinRel, 2008.

CHILE. **Acta de la XVI reunión del mecanismo de consultas políticas Chile - Bolivia de 18 de mayo de 2007.** MinRel, 2007.

CHILE. **Acta de la XVII reunión del mecanismo de consultas políticas Chile - Bolivia de 19 de octubre de 2007.** MinRel, 2007b.

CHILE. **Acta de la XXI Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Chile-Bolivia de 13 de noviembre de 2009.** MinRel, 2009.

CHILE. **Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad.** Junho de 2014b.

CHILE. **Intervención de Su Excelência el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Chile Señor Alfredo Moreno Charme.** Debate General del 67º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 28 de setembro de 2012.

CHILE. **El libre tránsito de Bolivia - Realidad.** 2014.

CHILE. **Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia.** Diario Oficial nº 8.169 de 27 de Marzo de 1905. Santiago: Diario Oficial, 1905.

ONU. C.N.94.2013.TREATIES-VI.18. **Bolivia (Plurinational State fo):** Accession (UN Treaty Collection), janeiro 2013.

ONU. **Proposal of amendments by Bolivia to article 49,** paragraphs 1 (c) and 2 (e). Economic and Social Council, ONU, maio 2009.

ONU. **Single Convention on Narcotic Drugs 1961.** ONU, 1972: Disponível em [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf).

UNODC. **Monitoreo de Cultivo de coca 2010.** UNODC, 2011.

\_\_\_\_\_. **Monitoreo de Cultivo de Coca 2011.** La Paz: UNODC, 2012.

\_\_\_\_\_. **Monitoreo de Cultivo de Coca 2012.** La Paz: UNODC, 2013.

\_\_\_\_\_. **Monitoreo de Cultivo de Coca 2013.** La Paz: UNODC, 2014.

\_\_\_\_\_. **Monitoreo de Cultivo de hoja de coca 2007.** La Paz: UNODC, 2008.

\_\_\_\_\_. **Monitoreo de Cultivo de hoja de coca 2008.** La Paz: UNODC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Monitoreo de Cultivo de hoja de coca 2009.** La Paz: UNODC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Monitoreo de cultivos de coca 2006.** La Paz: UNODC, 2007.